

Office fédéral du développement territorial ARE
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

bases

Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération

Rapport à l'attention du Conseil fédéral

Impressum

Editeurs
Office fédéral du développement territorial (ARE)
Secrétariat d'etat à l'économie (SECO)

Auteurs
Sabine Kollbrunner, Ressort Politique régionale et d'organisation du territoire , SECO
Muriel Odiet, Section politique des agglomérations, ARE
Mark Reinhard, Ressort Politique régionale et d'organisation du territoire , SECO
Florian Schuppli, Section politique des agglomérations, ARE
Georg Tobler, Section politique des agglomérations, ARE

Production
Rudolf Menzi, Stabsstelle Information ARE

Citation
Office fédéral du développement territoiral (ARE) et
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 2011 :
Evaluation et suite de la politique des agglomérations
de la Confédération - Rapport à l'attention du Conseil fédéral

Distribution
En version éléctronique : www.are.admin.ch
Egalement disponible en allemand

04.2011

Table des matières

Résumé

Mandat

En 2001, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont été chargés par le Conseil fédéral d'élaborer en collaboration avec les cantons, les villes et les communes une politique nationale tenant compte de l'espace urbain.

Après tout juste 10 années d'existence, la politique des agglomérations de la Confédération a été évaluée en 2010. Sur la base de l'évolution actuelle de l'espace urbain et des résultats de l'évaluation, le présent rapport fournit un état des lieux et définit les grandes lignes de la suite de la politique des agglomérations de la Confédération.

La politique des agglomérations de la Confédération de 2001 à 2010

Pour garantir le développement durable de l'espace urbain et atteindre les objectifs à long terme de la politique des agglomérations (garantir l'attractivité économique et la qualité de vie des zones urbaines, maintenir un réseau polycentrique de villes, limiter l'extension des zones urbaines par l'intermédiaire d'un développement urbain vers l'intérieur), une procédure transsectorielle englobant tous les échelons institutionnels est nécessaire. Une importance stratégique a donc été accordée à la mise en place de nouvelles structures de collaboration :

- Afin d'améliorer la collaboration verticale, la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) a été créée en 2001. Elle est soutenue par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des Villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS).
- Le Réseau de la politique des agglomérations a été créé en 2001 pour améliorer la collaboration et la coordination entre les différents offices fédéraux dans les thématiques propres à la politique des agglomérations. En outre, des projets et des programmes interdépartementaux ont été lancés en faveur de l'espace urbain.
- Dans le but d'améliorer la collaboration au sein des agglomérations et entre elles, l'ARE et le SECO ont lancé une cinquantaine de projets-modèles. En outre, l'ARE a élaboré l'instrument des projets d'agglomération.

Avec la loi sur le fonds d'infrastructure (LFInfr) en vigueur depuis le 1er janvier 2008, l'orientation de la politique d'agglomération s'est confirmée. Le projet d'agglomération Transports et urbanisation présenté dans le rapport 2001 a bénéficié d'un instrument de financement solide qui lui a conféré une importance incontestée dans le cadre de la politique d'agglomération. Par conséquent, la coordination entre urbanisation et transports a clairement gagné en importance.

Les agglomérations face à de nouveaux défis

Une série de défis propres aux agglomérations a justifié le lancement de la politique des agglomérations de la Confédération. Une analyse de la période 2001-2010 fait ressortir que la plupart des défis sont toujours d'actualité et qu'ils se sont en partie accentués, notamment en ce qui concerne le mitage du territoire, l'urbanisation et l'augmentation de la mobilité.

En revanche, la problématique des villes-centres a eu tendance à s'atténuer. L'augmentation de l'attractivité des villes-centres qui se profile n'implique cependant pas que les problèmes liés à la

différenciation sociale et fonctionnelle perdent de l'importance dans les agglomérations. Les quartiers environnants sont de plus en plus souvent confrontés aux processus de ségrégation sociale.

Outre les défis existants et en constante mutation, de nouveaux défis se posent aujourd'hui aux villes et aux agglomérations, à savoir la transformation des villes dans le but d'économiser l'énergie et de ménager le climat, l'évolution démographique (vieillissement de la population, accroissement démographique, habitat, santé) ainsi que la coordination au niveau international des espaces métropolitains dans un contexte de concurrence globale de plus en plus dynamique entre les différentes places économiques.

Résultats et recommandations de l'évaluation

L'évaluation globale de la politique des agglomérations de la Confédération entre 2002 et 2009 effectuée par la communauté de travail EBP-CEAT-Infras arrive à un jugement positif. Selon les auteurs de l'évaluation, il a été possible d'obtenir une acceptation élevée de la politique des agglomérations aux trois niveaux institutionnels, de créer un climat de confiance dans la collaboration horizontale et verticale ainsi qu'une dynamique élevée et un effet de catalyseur dans les agglomérations. Les fortes incitations financières et les exigences contraignantes qui y sont liées en raison du fonds d'infrastructure, de même que les rencontres destinées aux échanges d'expériences sont également considérées comme des atouts.

Outre les aspects positifs, les auteurs de l'évaluation soulignent quelques points critiques: les recommandations tripartites n'ayant aucune force contraignante et les différents acteurs bénéficiant d'une grande autonomie d'action, la collaboration tripartite reste fragile. La prépondérance des projets d'agglomération engendre une concentration sur les thèmes de l'urbanisation et des transports qui s'écarte d'une politique globale des agglomérations. Enfin, un financement retardé des projets d'agglomération risquerait de menacer l'acceptation de la politique des agglomérations ainsi que le soutien d'une collaboration intercommunale dans les agglomérations.

Les auteurs de l'évaluation préconisent de poursuivre la politique des agglomérations sous sa forme actuelle de tâche tripartite. Cette politique doit être renforcée et développée en deux étapes.

- Dans une perspective à court et moyen termes, il est recommandé de préciser les objectifs à long terme de la politique des agglomérations et de mieux définir les objectifs à moyen terme. Le SECO doit renforcer la politique des agglomérations en jouant un rôle plus actif. En outre, cette politique doit être ancrée dans la loi, la collaboration verticale doit est renforcée et la collaboration transsectorielle doit être améliorée aux différents échelons. Il faut conserver les instruments existants, tels que les projets-modèles et projets d'agglomération, en améliorer la qualité et les développer progressivement.
- Dans une perspective à long terme, il est recommandé de viser un accès thématique plus large à la politique des agglomérations, de mettre en place un système de financement tripartite viable à long terme et d'atteindre une meilleure coordination entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural et la politique régionale de la Confédération.

Suite de la politique des agglomérations de la Confédération

Sur la base des résultats de l'évaluation, aucune nouvelle réorientation fondamentale de la politique des agglomérations ne sera préconisée à court et moyen termes. La politique des agglomérations continue de s'orienter sur les objectifs à long terme formulés en 2001. Les objectifs à court et moyen termes, les champs d'action thématiques et les instruments de la politique des agglomérations doivent

cependant être réexaminés et redéfinis, adaptés ou complétés lorsque cela s'avère nécessaire. Le Projet de territoire Suisse offre une importante base de référence pour ce réexamen. L'inscription de la politique des agglomérations de la Confédération dans la loi est préconisée dans le cadre de la deuxième étape de la révision partielle de la LAT.

En ce qui concerne l'évolution à court et moyen termes entre 2011 et 2014, le rapport prévoit une procédure en trois étapes:

- Premièrement, les domaines existants de la politique des agglomérations de la Confédération doivent être consolidés et optimisés là où c'est nécessaire, en donnant la priorité aux champs d'action thématiques "transports et urbanisation" ainsi qu'au domaine transversal "gouvernance" et aux instruments "projets d'agglomération" et "projets-modèles". Il faudra également procéder à des optimisations et consolidations dans les domaines "coordination avec politiques de l'espace rural", "monitoring et contrôle d'efficacité", "international" et "intégration dans les zones d'habitation".
- Deuxièmement, il s'agit d'examiner dans quelle mesure les champs d'action thématiques "aménagement de l'espace non construit" et "compétitivité au sens général" ainsi que des activités menées à l'échelle des "espaces métropolitains" peuvent compléter la politique des agglomérations de la Confédération.
- Troisièmement, il s'agit d'examiner si et, le cas échéant, dans quelle mesure des champs d'action supplémentaires peuvent être développés et quel rôle la Confédération pourrait être appelée à jouer à l'échelle des secteurs stratégiques de l'agglomération.

D'ici 2014, l'ARE et le SECO collaboreront étroitement avec les autres services fédéraux concernés, la Conférence tripartite sur les agglomérations et d'autres acteurs pour élaborer une nouvelle stratégie globale, compte tenu de l'évolution à court et moyen termes. Cette stratégie sera soumise à l'approbation du Conseil fédéral et servira de base à la politique des agglomérations qui prévaudra durant la législature 2016 – 2019.

1 Contexte et point de départ

En 2001, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) d'élaborer conjointement et en étroite collaboration avec les cantons, les villes et les communes, une politique suisse en faveur des agglomérations[1]. Durant les neuf années écoulées, il a été possible de mettre en place une politique des agglomérations diversifiée et ciblée dont les instruments ont trouvé un vaste écho et qui a déclenché et soutenu de nombreux changements dans les diverses agglomérations.

Conformément à l'arrêté fédéral du 19 décembre 2001, la politique des agglomérations de la Confédération a été soumise en 2010 à une évaluation externe. Par le présent rapport, l'ARE et le SECO s'acquittent de leur mission consistant à informer le Conseil fédéral de l'évolution de la politique des agglomérations de la Confédération et des résultats de l'évaluation. Ce rapport, en s'appuyant sur l'examen critique des résultats obtenus à ce jour et sur le fait que les agglomérations continuent à avoir besoin du soutien de la Confédération pour relever leurs défis spécifiques, soumet au Conseil fédéral une proposition pour la suite de la politique des agglomérations.

Ce rapport se subdivise en cinq parties principales: le *chapitre 1* résume le début et les grandes lignes de la politique des agglomérations et en décrit la situation en 2010. Le *chapitre 2* indique, à l'aide des bases statistiques disponibles, quelle a été l'évolution des espaces urbains depuis 2001 et quelles sont les tendances à escompter. Le *chapitre 3* expose, à l'aide des résultats de l'évaluation externe, les objectifs qui ont pu être atteints par la politique des agglomérations de la Confédération, avant de présenter les recommandations de l'équipe chargée de l'évaluation. Le *chapitre 4* s'appuie sur les chapitres précédents pour formuler dans les grandes lignes la proposition de l'ARE et du SECO en vue de la suite de la politique des agglomérations de la Confédération. Enfin, le *chapitre 5* indique les points forts des travaux prévus pour la période 2011 – 2014.

1.1 Début de la politique des agglomérations de la Confédération et mandats confiés à l'ARE et au SECO

Les nombreux défis et problèmes rencontrés par les centres urbains et les agglomérations qui ont sensibilisé le grand public dès les années 1990 sont à l'origine de la politique des agglomérations de la Confédération. Exode urbain, suburbanisation, mitage des zones bâties, réduction croissante de la mixité sociale et fonctionnelle, problèmes de transport et d'environnement, charges sociales et culturelles de centre ainsi que difficultés financières sont les mots clés des problèmes qui pesaient à l'époque sur les agglomérations.

C'est en 1996 que la Confédération a réagi pour la première fois aux problèmes spécifiques des villes en formulant dans les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse» (OFAT 1996) le renouvellement et le renforcement des villes en tant qu'objectif général. Par le biais d'un postulat de la Commission de l'économie et des transports du Conseil national, le Conseil fédéral a été invité par ailleurs en 1997 à examiner les dimensions et la péréquation des charges de centre que subissent les noyaux des centres urbains.

Le Conseil fédéral a répondu au postulat par le «Rapport sur les centres urbains» (OFAT et SECO 1999). Il y reconnaissait la problématique particulière de l'espace urbain et relevait le besoin d'agir de

---

[1] La définition statistique ainsi qu'une carte des 50 agglomérations et des 5 villes isolées de Suisse figurent à l'annexe I.

la part de la Confédération. C'est pourquoi il chargeait l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT)[2] et le SECO de soumettre un rapport sur les mesures envisageables dans le cadre d'une politique des agglomérations de la Confédération.

En 1999, le mandat consistant à tenir compte de la situation particulière des villes et des agglomérations ainsi que des régions de montagne dans les politiques de la Confédération a été intégré dans la révision de la Constitution fédérale (art. 50, al. 3).

Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a approuvé le rapport «Politique des agglomérations de la Confédération» rédigé par l'ARE et le SECO. Dans l'arrêté fédéral correspondant, l'ARE et le SECO ont été chargés de mettre en œuvre les objectifs, stratégies et mesures consignés dans le rapport. En particulier, le Conseil fédéral a chargé ces deux offices,

- de soumettre un projet de consultation pour l'ancrage du «projet d'agglomération» dans la loi sur l'aménagement du territoire,
- de soumettre un projet de consultation pour les bases légales destinées à soutenir des projets-modèles,
- d'approfondir et de mettre en œuvre, en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique (OFS), les propositions de système d'observation pour l'espace urbain,
- de renforcer le travail d'information sur la thématique urbaine dans le cadre des instruments existants, de créer une plate-forme pour l'échange d'expériences et de poursuivre les travaux en vue de l'élaboration d'un concept de sensibilisation.

Le Conseil fédéral a constaté que les mesures indiquées dans le rapport devaient être approfondies et mises en œuvre en impliquant les cantons, les villes et les communes, et que la réalisation de la politique des agglomérations 2001 – 2010 entraînerait des charges financières de 11 millions de CHF ainsi que la nécessité de créer quatre postes supplémentaires. Enfin, il a chargé l'ARE et le SECO de soumettre en 2006 un rapport intermédiaire et en 2010 une évaluation globale des mesures proposées.

1.2 Grandes lignes de la politique des agglomérations de la Confédération 2001 – 2010

La Confédération est tenue de prendre en considération dans ses actions «la situation particulière des villes, des agglomérations et des régions de montagne» (Cst., art. 50, al. 3). C'est sur ce principe que s'appuie la politique des agglomérations de la Confédération. Nous présenterons ci-après la conception de la politique (objectifs, stratégies, axes d'action) et décrirons par étapes les principales évolutions de 2001 à 2010.

1.2.1 La conception de la politique des agglomérations de 2001

La politique des agglomérations de la Confédération a pour mission principale de contribuer à un développement durable de l'espace urbain de la Suisse (ARE et SECO 2001: 32). Les objectifs à long terme suivants ont été définis (ARE et SECO 2001 : 32):

1. L'attractivité économique des zones urbaines doit être garantie et une qualité de vie élevée doit être assurée à leurs habitantes et habitants. Par ce biais, les zones urbaines doivent pouvoir jouer leur rôle de moteurs économique et de lieu de vie des deux tiers de la population suisse.

[2] Aujourd'hui: Office fédéral du développement territorial (ARE)

2. Le réseau polycentrique de villes et d'agglomérations doit être maintenu pour leur permettre d'assurer leur position dans la concurrence économique nationale et internationale tout en évitant l'apparition de trop grandes conurbations avec les problèmes que cela entraîne.
3. L'extension territoriale des zones urbaines doit être limitée, en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et en structurant ces zones. Cela doit permettre aux villes et communes d'agglomération de se développer de manière efficiente tout en soulageant l'espace rural de la pression liée à l'urbanisation.

Cinq stratégies principales ont été définies pour atteindre les objectifs à long terme (ARE et SECO 2001: 34 - 35):

1. Meilleure prise en compte des besoins particuliers de l'espace urbain dans les activités de la Confédération.
2. Meilleure collaboration verticale entre Confédération, cantons, villes et communes.
3. Incitation à une meilleure collaboration horizontale à l'intérieur des agglomérations et entre elles.
4. Intégration du réseau des villes et agglomérations suisses dans le réseau des villes européennes.
5. Sensibilisation de la population et des milieux politiques à la réalité urbaine de la Suisse.

La politique des agglomérations n'a pas été conçue comme un nouveau champ politique, mais comme une tâche transversale. En effet, pour atteindre les objectifs à long terme, il convient de tirer parti des marges de manœuvre dans divers champs politiques au profit de l'espace urbain. Connaissant la complexité des relations entre diverses politiques spécialisées et divers niveaux étatiques, une grande importance a été accordée, pour les dix premières années, à la mise en place de nouvelles structures de gouvernance dépassant les limites sectorielles et fédéralistes. Une meilleure collaboration horizontale et verticale a été considérée comme une condition préalable à un renforcement de la cohérence entre les domaines politiques ayant des répercussions directes sur l'espace urbain ainsi qu'à une politique profitable aux agglomérations.

Pour chacune des cinq stratégies principales, des objectifs à moyen terme et des mesures ont été formulés. Ces dernières visent à élaborer, ancrer et concrétiser la politique des agglomérations sur une période de dix ans (ARE et SECO 2001: 35 - 67). La coordination, la création de nouvelles bases légales et le lancement de projets et d'initiatives novateurs ont compté parmi les tâches prioritaires de la politique des agglomérations de la Confédération.

En tant que politique transversale, la politique des agglomérations a été délibérément conçue autour de thèmes vastes et touche, en particulier au niveau fédéral, à une large gamme de domaines politiques différents. Outre la politique de l'aménagement du territoire, des transports et de l'environnement, le Conseil fédéral a notamment mis l'accent sur la politique sociale, culturelle et sportive et sur la réforme de la péréquation financière (RPT).

1.2.2 Concrétisation par étapes de la politique des agglomérations de la Confédération

Pour lancer, concrétiser et mettre en œuvre la politique des agglomérations de la Confédération telle qu'elle a été élaborée dans la conception de la politique, l'ARE et le SECO ont procédé par étapes. Les instruments, organisations et démarches mis progressivement en place pour atteindre les objectifs à moyen terme sont les suivants:

- Afin d'améliorer la collaboration et la coordination des offices fédéraux sur les questions pertinentes pour les agglomérations (stratégie 1), le réseau de la politique des agglomérations

a été créé en 2001. Il se compose de représentant-e-s de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT) et d'autres offices fédéraux concernés par la problématique urbaine, à savoir l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'Office fédéral de la culture (OFC), l'Office fédéral des migrations (ODM), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'Office fédéral de la statistique (OFS), l'Office fédéral des routes (OFROU), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral des transports (OFT), l'Office fédéral du logement (OFL), la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), la Caisse fédérale de compensation (CFC), l'Administration fédérale des finances (AFF), le Secrétariat général du Département de l'intérieur (SG DFI), le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

- Afin d'améliorer la collaboration verticale entre Confédération, cantons, villes et communes (stratégie 2), la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été créée en 2001. Elle est placée sous la responsabilité conjointe du Conseil fédéral, de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (ACS).
- Afin d'améliorer la collaboration à l'intérieur des agglomérations et entre elles (stratégie 3), l'ARE et le SECO ont lancé un première série de projets-modèles. Dans les années 2001 et 2002, deux cycles d'appels d'offres ont eu lieu. Les cantons et les agglomérations ont pu déposer des projets qui ont été évalués et sélectionnés par la Confédération sur la base d'une série de critères. En outre, l'ARE a élaboré l'instrument « projet d'agglomération ». Celui-ci vise à soutenir les agglomérations dans la mise en œuvre des mesures.
- Afin d'intégrer le réseau suisse des villes et agglomérations dans le réseau des villes européennes (stratégie 4), la Confédération et les villes participent aux programmes européens Audit urbain, Urbact et INTERREG et réalisent des projets transfrontaliers dans le cadre de nombreux partenariats.
- En tant qu'instrument de sensibilisation et de mise en réseau des acteurs pertinents dans le domaine de la politique des agglomérations (stratégie 5), l'ARE a commencé très tôt à réaliser des échanges d'expériences (également appelés «ERFA»). Pour pouvoir observer l'évolution des agglomérations ou des réseaux d'agglomérations et leur intégration dans le réseau des villes européennes, l'ARE a introduit le Monitoring de l'espace urbain suisse (MUR).
- Alors qu'initialement, la politique des agglomérations se concentrait essentiellement sur le périmètre des agglomérations, une attention accrue est accordée depuis quelques années aux quartiers et aux espaces métropolitains et à leurs influences réciproques sur les agglomérations.

1.2.3 Modifications des conditions-cadres politiques et décisions ayant une incidence directe sur la politique des agglomérations de la Confédération

La création de la loi sur le fonds d'infrastructure (LFInfr, en vigueur depuis le 1er.1.2008) a influencé fortement l'orientation de la politique des agglomérations. Le projet d'agglomération volet «transports et urbanisation», déjà esquissé dans le rapport en 2001, a bénéficié d'un solide instrument de financement qui a donné au projet d'agglomération une importance prépondérante au sein de la politique des agglomérations. L'instrument « projet d'agglomération », initialement conçu comme couvrant une vaste gamme de thèmes, s'est alors focalisé sur le champ d'action «coordination entre transports et urbanisation». Cette répercussion a été moins marquée sur l'ensemble de la politique des agglomérations de la Confédération.

Une mise en relation étroite entre la nouvelle politique régionale (NPR) du SECO, entrée en vigueur en 2008 (loi fédérale sur la politique régionale [RS 901.0] et ordonnance correspondante [RS 901.021]), et la politique des agglomérations a échoué dans la phase de consultation. Les cinq grandes agglomérations de Suisse ainsi que les cantons urbains ne peuvent pas profiter de cet instrument. De ce fait, l'ancrage des projets-modèles prévu dans le projet de loi n'a pas pu être réalisé.

Adoptée en 2008, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges [RS 613.2] et ordonnance correspondante [RS 613.21]) a une influence directe sur la politique des agglomérations de la Confédération, ceci à double titre. D'une part, en poursuivant l'objectif d'un désenchevêtrement de la répartition des tâches et des compétences entre Confédération, cantons, villes et communes, elle a créé de nouvelles conditions-cadres pour la collaboration verticale. D'autre part, par l'introduction d'une compensation sociodémographique des charges, elle a produit un mécanisme financier qui devrait aboutir dans une certaine mesure à désamorcer le problème des charges de centre.

En 2008, l'ARE a élaboré une révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire, qui visait notamment à permettre d'ancrer légalement les projets-modèles et les projets d'agglomération. Cette révision totale a échoué durant la consultation et a été remplacée par une révision partielle. Dans le cadre de la 2e étape de cette révision partielle, l'ancrage légal des projets-modèles et des projets d'agglomération sera à nouveau étudié.

1.2.4 Premier bilan en 2006

Dans le rapport intermédiaire «Politique des agglomérations de la Confédération» (ARE et SECO 2006), les offices fédéraux compétents ARE et SECO ont tiré un premier bilan et présenté une vue d'ensemble des activités de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport intermédiaire le 31 janvier 2007.

Le rapport intermédiaire constate que presque tous les cantons s'occupent de politique des agglomérations, mais qu'une majorité se borne aux exigences minimales de la Confédération pour le financement du trafic d'agglomération. Il n'a pas été jugé nécessaire de corriger fondamentalement l'orientation de la stratégie de la Confédération (ARE et SECO 2006: 4). Le rapport intermédiaire (ARE et SECO 2006: 30-31) a mis en évidence le besoin d'agir au niveau fédéral :

- pour préparer la mise en œuvre du fonds d'infrastructure,
- pour ancrer dans la loi les projets-modèles ainsi que leur élargissement thématique,
- pour ancrer l'instrument « projet d'agglomération » dans la loi sur l'aménagement du territoire, en complément à l'ancrage du financement du trafic d'agglomération dans la loi sur le fonds d'infrastructure,
- pour créer une politique des agglomérations différenciée en fonction des spécificités de l'espace urbain, en particulier à l'échelle des espaces métropolitains,
- pour réviser la définition statistique des agglomérations,
- pour améliorer la relation entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural ainsi que la NPR, afin de tenir compte des imbrications entre espaces urbains et espaces ruraux,
- pour mieux tenir compte des nombreuses relations entre la politique des agglomérations et le développement durable.

Le chapitre ci-après consacré à l'état des lieux actuel (chapitre 1.2.5) ainsi que les résultats de l'évaluation (chapitre 3) font ressortir dans quelle mesure les recommandations d'action du rapport intermédiaire ont déjà pu être mises en œuvre et sur quels points il convient de continuer à agir.

1.2.5 Etat des lieux 2010

Depuis le premier bilan de 2006, la politique des agglomérations de la Confédération n'a cessé de se développer. Nous en décrivons ci-après les résultats les plus importants.

1.2.5.1 Les projets d'agglomération de première génération peuvent être mis en œuvre

En 2007, dans la première génération des projets d'agglomération, 30 projets portant sur le thème «transports et urbanisation» ont été déposés dans les délais par les cantons et les agglomérations. Ils concernent 37 des 50 agglomérations définies comme telles en Suisse – un espace où vit 90 pour cent de la population des agglomérations.

A l'aide de critères d'appréciation, les projets d'agglomération ont été évalués par l'ARE en collaboration avec l'OFT, l'OFROU, l'OFEV et un groupe d'experts externes[3]. Sur les 30 projets, 26 ont satisfait aux critères d'appréciation et recevront des ressources venant du fonds d'infrastructure pour les projets d'agglomération de première génération. Sur la base de cet examen, le Conseil fédéral a soumis au Parlement fin 2009 le message correspondant et le projet d'arrêté fédéral sur la libération des crédits pour un montant de 1,51 milliard de CHF en faveur du trafic d'agglomération. Le 21 septembre 2010, le Conseil national et le Conseil des Etats ont accepté la libération des contributions fédérales réservées. Ils ont de plus décidé d'alimenter le fonds d'infrastructure par un versement extraordinaire de 850 millions de francs en 2011, afin d'éviter que le financement des projets d'agglomération ne prenne du retard. Après la signature des accords sur les prestations et des conventions de financement, la mise en œuvre des mesures cofinancées par la Confédération pourra être entamée.

Parallèlement à la mise en œuvre des projets d'agglomération de première génération, les agglomérations ont commencé à préparer les projets d'agglomération de deuxième génération, qui constitueront la base pour la tranche de financement à compter de 2015. L'ARE a publié des directives correspondantes (ARE 2010a). Les projets de deuxième génération sont pour une part des projets d'agglomération de première génération révisés et pour l'autre part de nouveaux projets d'agglomération. Quinze nouveaux projets d'agglomération seront soumis en 2010 et 2011 à une première évaluation intermédiaire. A ce jour, 43 projets d'agglomération sont annoncés pour la deuxième tranche de financement.

Du fait qu'une révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire a échoué en 2009 en phase de consultation, l'ancrage légal du projet d'agglomération en tant qu'instrument de la politique des agglomérations n'a pas encore pu être réalisé.

---

[3] Pour les cantons et les agglomérations, les bases les plus importantes à l'aide desquelles la Confédération contrôle l'efficacité des projets d'agglomération pour la coordination entre transports et urbanisation sont un manuel d'utilisation (ARE 2004), des directives sur l'examen et le cofinancement (2007) et une aide de travail pour l'élaboration des projets d'agglomération Transport et urbanisation (2010a).

1.2.5.2 Soutien à environ 50 projets-modèles

Dans un premier cycle (2002-2006), la Confédération a soutenu 31 projets-modèles visant pour une large part à améliorer la coopération dans les agglomérations, et dans une moindre mesure à «coordonner les transports et l'urbanisation» et à «développer l'urbanisation vers l'intérieur».

En 2007 et 2008, 22 nouveaux projets-modèles sont venus s'y ajouter au chapitre des «projets-modèles pour un développement territorial durable». Ils se concentrent sur deux thèmes: d'une part la collaboration dans les agglomérations, les réseaux de villes et les espaces métropolitains, et d'autre part les projets de développement de quartiers et leurs interactions avec l'échelle de l'agglomération.

Pour les projets-modèles, la Confédération disposait d'un budget annuel de quelque 500'000 CHF. Les contributions prévues pour chaque projet allaient de 10'000 à 50'000 CHF.

Le soutien financier de la Confédération pour les projets-modèles 2002-2006 s'est achevé en 2007. Le rapport «Politique des agglomérations de la Confédération: projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations» publié en 2010 (ARE 2010b) dresse le bilan et montre quels objectifs ont été atteints du point de vue des responsables des projets et du point de vue de la Confédération, et quels enseignements il est possible d'en tirer. La conclusion la plus importante est que les projets-modèles ont joué un rôle important de catalyseurs voire de déclencheurs de processus qui ont amélioré la collaboration entre communes, villes et cantons dans les agglomérations. Le soutien de la Confédération a permis d'accroître l'acceptation et la légitimité des projets. Inversement, les projets-modèles ont été avantageux pour la Confédération, parce qu'ils ont eu pour effet d'ancrer la politique des agglomérations «sur le terrain». L'approche créative et ouverte des projets-modèles a permis de trouver une forme de collaboration horizontale et verticale appropriée aux conditions cadres de chaque projet (ARE 2010b: 26).

Pour la plupart des projets-modèles de deuxième génération, le soutien financier de la Confédération s'achèvera en 2010. Pour ces projets-modèles aussi, l'ARE et le SECO prévoient de tirer un bilan global.

Des échanges d'expériences réguliers constituent un laboratoire d'apprentissage en commun et de constitution de réseaux entre les responsables des projets-modèles et la Confédération. Les responsables des projets-modèles peuvent continuer à participer à l'échange d'expériences même après la fin de leur soutien financier par la Confédération, ce qui profite autant à la Confédération qu'aux partenaires des projets-modèles.

Il n'a pas encore été possible d'ancrer dans la loi l'instrument « projet-modèle ». Deux tentatives ont échoué : une première dans le cadre de la NPR en 2008 (voir le chapitre 1.2.3) et une deuxième dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire en 2009.

1.2.5.3 Consolidation de la collaboration verticale dans le cadre de la CTA

En 2005, le Conseil fédéral a décidé que la Confédération participerait à une deuxième phase de projet de la CTA de quatre ans. Pendant cette phase, la CTA a pu mettre des accents sur les priorités suivantes:

- Pour la thématique «Renforcement institutionnel des agglomérations», la CTA s'est occupée de manière approfondie de la question des agglomérations transcantonales (CTA 2006) ainsi que des réflexions menées dans l'optique d'une politique globale des agglomérations (CTA 2007).

- Pour la thématique «Politique des étrangers et d’intégration», la CTA a élaboré dans un rapport des recommandations en vue du développement de la politique d’intégration suisse (CTA 2009a).
- La CTA s’est occupée des relations ville-campagne et a rédigé un rapport contenant des recommandations en vue d’une meilleure coordination entre la politique des agglomérations et la politique de l’espace rural (CTA 2009b).
- Dans le rapport «Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse», la CTA souligne l’importance des espaces métropolitains pour la compétitivité des agglomérations et propose des champs d’action pour une politique des espaces métropolitains (CTA 2010).

Les activités visant à renforcer la collaboration verticale se sont étendues au-delà de la CTA. Depuis 2005, suite à la nouvelle loi fédérale sur la procédure de consultation [RS 172.061] et à l’ordonnance correspondante [RS 172.062], les villes et les communes ont un plus grand droit de participation à la procédure législative de la Confédération: outre les cantons, les associations faîtières suisses des communes et des villes peuvent participer à la procédure de consultation. Dans les projets d’agglomération et les projets-modèles, le renforcement de la collaboration verticale a également été un élément important. La Confédération a joué à cet égard un rôle actif dans le lancement de processus tripartites (EBP et al. 2010: 39).

1.2.5.4 Mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération principalement au niveau des projets

L’ARE et le SECO sont conjointement responsables de la politique des agglomérations de la Confédération. Après l’élaboration de la conception de la politique, l’ARE a assumé la conduite, tandis que le SECO s’est retiré largement des activités opérationnelles. Le SECO reste cependant pleinement impliqué au niveau de la planification et des décisions. Des réunions régulières d’équipe assurent un bon échange d’informations.

Dans le réseau de la politique des agglomérations, un échange d’informations régulier a eu lieu entre les offices fédéraux concernés par les agglomérations. Les principaux succès de la mise en réseau des politiques sectorielles ont surtout été enregistrés au niveau des projets:

- Dans le domaine des infrastructures – surtout pour l’élaboration de critères et l’évaluation des projets d’agglomération – l’ARE a travaillé en étroite collaboration avec l’OFROU, l’OFT et l’OFEV.
- Sur la base du rapport sur les mesures d’intégration de l’ODM (2007), l’ARE, l’ODM, l’OFL, l’OFSPO, le Service de lutte contre le racisme (SLR) et la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) ont lancé en 2008 le programme interdépartemental «Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d’habitation». Les projets de développement de quartiers ont pour but d’améliorer durablement la qualité de vie dans des quartiers sensibles existants faisant face à des défis particuliers et de créer des conditions favorables à l’intégration sociale.
- En 2009, le projet interdépartemental « aménagement de l’espace non construit en milieu suburbain » a été lancé sous la conduite de l’ARE et de l’OFL. L’OFROU, l’OFEV, l’OFSP, l’OFSPO, l’OFT et l’Office fédéral de l’agriculture (OFAG) participent au projet qui est accompagné par l’EPF de Zurich et le bureau Metron SA. D’ici 2012, il est prévu d’élaborer des bases pour un guide destiné à l’aménagement de l’espace non construit en milieu suburbain.

1.2.5.5 Echange régulier d'expériences, informations techniques

Dans le cadre des projets-modèles, du Programme Projets urbains et des projets d'agglomération, des manifestations d'échange d'expériences (ERFA) ont lieu trois à quatre fois par an. Celles-ci servent premièrement à mettre en place des réseaux composés d'acteurs participant aux projets dans les agglomérations. Deuxièmement, elles permettent à l'ARE et au SECO de nouer un dialogue direct avec les acteurs du domaine et à aborder les nouveaux défis dans les agglomérations. Troisièmement, l'échange d'expériences est un élément important de l'apprentissage commun et de la consolidation de la collaboration verticale et horizontale.

L'ARE a mis au point la plate-forme Internet www.agglomeration.ch, instrument central pour les travaux de relations publiques. Elle met à disposition des utilisateurs et utilisatrices dans les agglomérations ainsi qu'au niveau fédéral toutes les informations et tous les documents pertinents.

1.2.5.6 Mise à disposition de données de base et d'un monitoring de l'espace urbain

Avec le Monitoring de l'espace urbain (MUR), la Confédération dispose aujourd'hui d'un système d'observation statistique et analytique doté d'un large éventail de chiffres et de faits relatifs à l'évolution de l'espace urbain. L'accent est mis sur l'évolution des diverses villes et agglomérations, mais aussi sur les imbrications des espaces urbains entre eux ainsi que sur leur intégration dans le réseau des villes européennes. Seize études thématiques sont disponibles en ligne. Un document de synthèse a été publié en 2009 (ARE 2009a).

Sur la base du travail de recherche « Monitoring et controlling de l'ensemble du trafic dans les agglomérations» (Ecoplan, EBP, Transitec 2008), l'ARE a établi en 2009 une première version du monitoring pour les projets d'agglomération Transports et urbanisation (ARE 2009b).

Le projet Audit urbain (AU) de l'Union européenne (UE) offre des informations statistiques comparables sur quelque 350 villes et agglomérations européennes. Depuis 2006, la Suisse participe également à ce projet. L'OFS et l'ARE ont lancé une phase pilote avec les villes de Zurich, Genève, Lausanne et Berne. Cette phase pilote s'est achevée par l'intégration des données suisses sur le site Web d'Eurostat. Fin 2008, les quatre villes de la phase pilote ainsi que les six autres plus grandes villes suisses (Bâle, Winterthour, Saint-Gall, Lucerne, Lugano et Bienne) ont accepté de participer à l'Audit urbain entre 2009 et 2011 (OFS 2008a: 1).

En 2007, l'OFS, en étroite collaboration avec l'ARE, les cantons, les villes et les milieux scientifiques, a lancé le projet «Agglosuisse», qui a pour tâche de réviser d'ici 2013 la définition des agglomérations, qui date de 1980 et a été légèrement actualisée en 1990 et 2000 (cf. l'annexe 1). A l'heure actuelle, on se trouve dans la phase de développement méthodologique et de simulation (OFS 2010a). Ce qui transparaît actuellement de l'état des données ne permet pas de considérer le délai de 2013 comme étant assuré.

2 Evolution des espaces urbains depuis 2001

Dans son rapport du 19 décembre 2001 (ARE et SECO 2001: 11-15), le Conseil fédéral a esquissé l'évolution future de l'espace urbain ainsi que les défis correspondants et en a déduit des objectifs et des stratégies pour la politique des agglomérations de la Confédération. Le présent chapitre se propose de donner un aperçu de l'évolution de l'espace urbain, ou plus précisément des défis formulés en 2001. Il existe des éléments permettant de déterminer quels défis sont restés identiques, quels autres ont évolué et quelles tendances nouvelles sont venues s'y ajouter. Les données de base n'étant pas toujours uniformes, les données se réfèrent parfois à des périodes différentes.

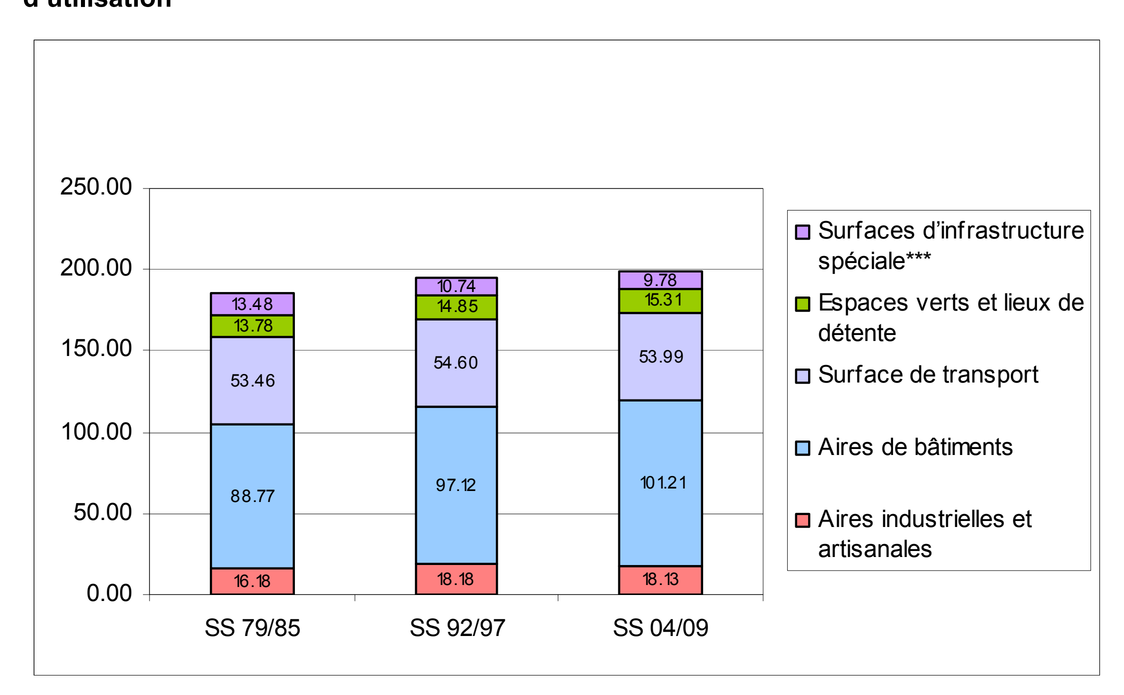
2.1 L’espace urbain continue à s’étendre et tend à être utilisé de façon plus intensive

Etant donné que le relevé de la troisième statistique de la superficie 2004/2009 réalisée par l’OFS n’est pas encore achevé, les affirmations de ce chapitre se rapportent aux 58 pour cent du territoire suisse déjà traités. La partie sud-est de la Suisse n’est pas encore saisie. Pour des raisons statistiques, il est impossible de procéder à une extrapolation à l’ensemble du pays. Cependant, des tendances d’évolution de l’espace urbain peuvent déjà être relevées.

Alors que les surfaces bâties ont augmenté dans l’espace urbain de l’ordre de 12 pour cent dans les quelque douze années écoulées du premier recensement en 1979/85 au deuxième en 1992/97, les premiers chiffres de la nouvelle statistique 2004/2009 indiquent une tendance à un infléchissement de la croissance des surfaces bâties. Entre 1992/97 et 2004/2009, les surfaces bâties dans l’espace urbain ont augmenté de 8 pour cent. C’est nettement moins que la croissance des surfaces bâties dans l’espace rural pendant la même période (10,95%).

Comme le montre la figure 1, on observe globalement une légère tendance au recul de la surface bâtie par habitant et par emploi. Cela peut être interprété comme une augmentation de l’intensité d’utilisation et donc comme une tendance au développement de l’urbanisation vers l’intérieur. Alors que la surface bâtie par habitant et par emploi augmentait encore de 185,7 m^2 à 195,5 m^2 (5,3%) dans la période de 1979/85 à 1992/97, cette valeur augmentait dans la période de 1992/97 à 2004/09 d’uniquement 1,5 pour cent, passant de 195,5 m^2 à 198,4 m^2 par habitant et par emploi. Les valeurs des sous-catégories « aires de bâtiments » et « espaces verts et lieux de détente » entre les périodes 1992/97 et 2004/2009 ont augmenté de manière supérieure à l’évolution de la population et des emplois, même si cette différence d’évolution se révèle moins importante que durant la période précédente. Alors que l’évolution des valeurs « surfaces d’infrastructure spéciale » est comparable à celle de la population et des emplois, un recul des valeurs des surfaces de transports est à relever. L’évolution des surfaces d’habitat et d’infrastructure entre 1992/1997 et 2004/2009 montre une certaine tendance à la densification. Le fait que la valeur a diminué pour la sous-catégorie «aires de bâtiments» indique une certaine densification au niveau de l’habitat. La part des aires industrielles et artisanales a connu une croissance à peu près identique à celle de la population et des emplois. En revanche, les sous-catégories des surfaces de transport et des surfaces d'infrastructure spéciale ont légèrement diminué. L’évolution observée dans la période 1992/97 à 2004/09 indique une certaine densification en comparaison à la période précédente.

Figure 1: Surfaces bâties par habitant et par emploi* dans l'espace urbain selon les types d'utilisation**



*par nombre total d'emplois converti en emplois à plein temps (équivalent temps plein)
**Les chiffres 2004/09 se rapportent à env. 58% de la Suisse (partie du nord-ouest), car on ne dispose pas encore des données pour l'ensemble du pays.
***Les surfaces d'infrastructure spéciale incluent les surfaces destinées aux installations d'approvisionnement et d'évacuation telles que décharges, extraction de matériaux, chantiers, stations d'épuration des eaux usées et installations d'approvisionnement en énergie, etc.
Source: OFS: GEOSTAT, statistique de la superficie, statistique de la population, recensement fédéral des entreprises; graphique : ARE.

Voici les tendances pour les agglomérations qui se dégagent de l'évolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure depuis 1992/97:

- Les surfaces d'habitat et d'infrastructure continuent à s'étendre, mais, contrairement à l'espace rural, on observe une tendance au ralentissement de la croissance de l'urbanisation. C'est d'autant plus remarquable que la part de la population vivant dans les agglomérations continue à croître fortement.
- Les espaces bâtis tendent à être utilisés de façon plus intensive. Cela peut être interprété comme une tendance en direction d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur.
- Les pressions sur les lieux de détente et les espaces verts augmentent en raison de l'utilisation tendanciellement plus intensive des surfaces bâties. Si cela entraînait un recul de la part des lieux de détente et des espaces verts, cela pourrait avoir des conséquences négatives pour le paysage et l'environnement, mais aussi pour la qualité de la vie.

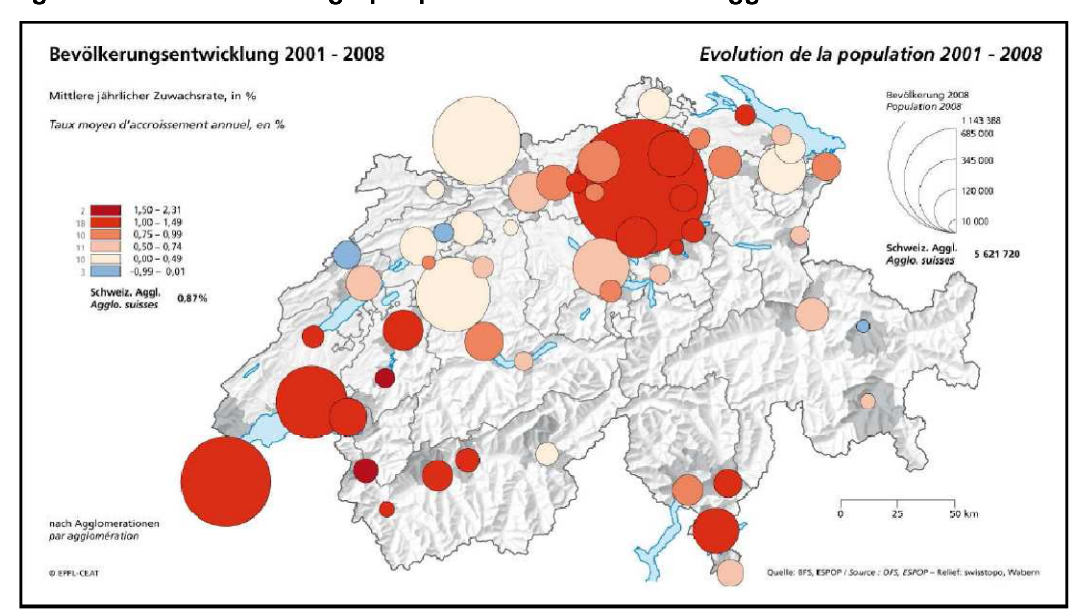
La gestion des conséquences négatives de l'extension des espaces bâtis, par ex. frais d'infrastructure élevés, influences négatives sur la qualité urbaine et pressions sur le paysage et la pollution de l'environnement, demeure un grand défi pour les agglomérations.

2.2 La croissance de la population et des emplois dans l'espace urbain s'accélère

Alors que dans les années 1980 et 1990, la dynamique de la population et des emplois était plus grande dans l'espace rural que dans l'espace urbain, on constate un revirement de tendance à partir de la fin des années 1990: depuis 1998, tant le taux de croissance annuel moyen de la population que celui des emplois ont été 0,3 à 0,4 pour cent plus élevés dans l'espace urbain que dans l'espace rural (ARE 2009a: 17-20)[4]. En 2008, quatre emplois sur cinq du secteur secondaire et du secteur tertiaire se concentraient dans les agglomérations (OFS 2008b).

La dynamique de croissance de la population a fortement varié d'une région à l'autre: comme le montre la figure 2, la croissance démographique de 2001 à 2008 a surtout été forte dans les aires métropolitaines de Zurich et Genève-Lausanne ainsi que dans les agglomérations des cantons de Fribourg, du Valais et du Tessin. La croissance démographique a été moins marquée dans les agglomérations de Bâle et de Berne, dans l'arc jurassien ainsi qu'en Suisse orientale. Trois zones urbaines ont même enregistré un recul de population (Granges, La Chaux-de-Fonds-Le Locle, Davos). Dans toutes les agglomérations, la croissance de la population a été la plus forte dans la zone-centre en dehors de la ville-centre et dans le reste de l'agglomération. *(*EBP et al. 2010: A1-2; ARE 2009a: 18*).* Cela indique que la tendance à la suburbanisation se poursuit.

Figure 2: Evolution démographique 2001-2008 dans les agglomérations



Source: EBP et al. 2010: A1-2.

En 2008, les 15 plus grandes villes, sans exception, ont enregistré une hausse de leur population. En revanche, les évolutions de population les plus dynamiques ont été enregistrées par les villes et communes de taille moyenne telles que Opfikon (+9,2%), Oftringen (+4,5%) ou Bulle (+3,8%) (UVS 2010).

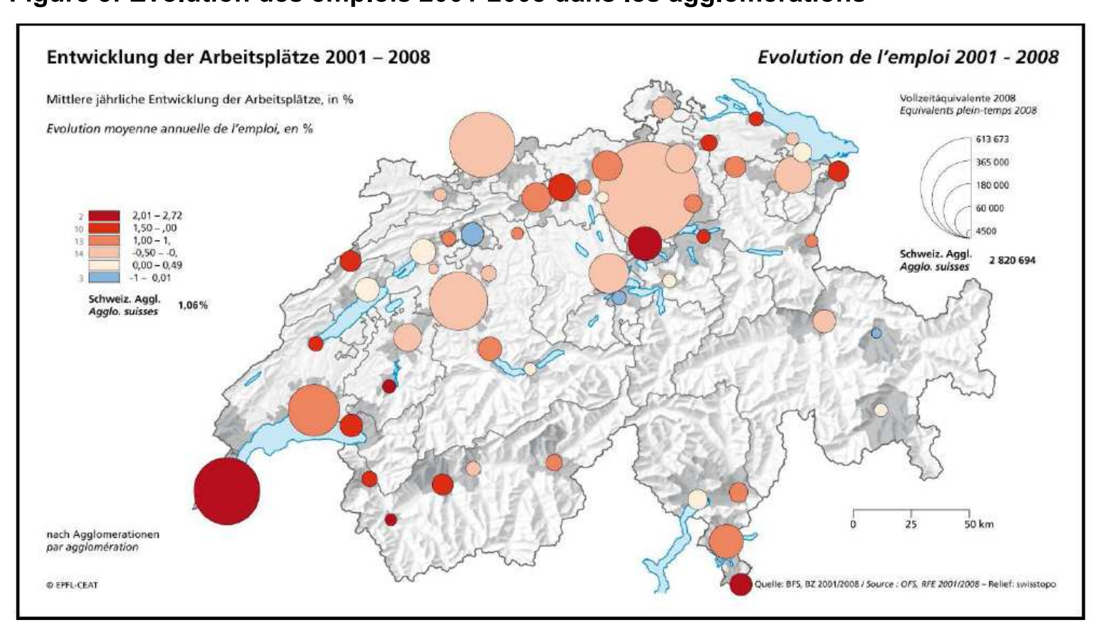
Au niveau de la dynamique des emplois aussi, de grandes différences existent entre les différentes agglomérations et régions: entre 1998 et 2007, alors que 19 agglomérations et villes isolées ont

---

[4] Cette affirmation se rapporte à la croissance démographique sur la période 1998-2007 et à la croissance des emplois sur la période 1998-2005.

présenté des croissances plus élevées que la moyenne suisse, 21 ont connu des augmentations relatives plus faibles que la moyenne. Dans 15 agglomérations, le nombre d'emplois a même régressé. Comme le montre la figure 3, les agglomérations du bassin lémanique, du Valais et du Tessin ainsi que celles situées sur les franges de l'espace métropolitain zurichois ont globalement connu une augmentation supérieure à la moyenne du nombre d'emplois dans la période 2001-2008. D'autre part, les grandes agglomérations de Zurich, Bâle et Berne n'ont enregistré dans cette période qu'une croissance des emplois moyenne, voire légèrement inférieure à la moyenne (EBP et al. 2010: A1-3).

Figure 3: Evolution des emplois 2001-2008 dans les agglomérations



Source: EBP et al. 2010: A1-4.

L'évolution de la population et du marché de l'emploi depuis 2001 atteste que le processus d'urbanisation, supposée dans le rapport sur la politique des agglomérations de 2001, a progressé. Les villes et les agglomérations ont effectivement vu leur importance de plaque tournante pour l'économie et l'habitat s'accroître globalement, même si de grandes différences demeurent entre les régions. Contrairement aux attentes, il n'est pas possible de constater un lien direct entre la dynamique de la population et celle de l'emploi dans les agglomérations et les villes isolées. Au contraire, ce sont des facteurs locaux et régionaux qui rendent une agglomération attractive en tant que lieu de travail et/ou de résidence.

Sur la base des évolutions décrites depuis la fin des années 1990, on peut partir du principe que la tendance à l'urbanisation se poursuit et que la création d'offres territoriales diversifiées pour habiter et/ou travailler devient un défi encore plus central pour les agglomérations.

2.3 Polarisation moins forte que supposé du système urbain polycentrique

Le rapport sur la politique des agglomérations de 2001 supposait que la croissance de l'urbanisation profiterait principalement aux cinq plus grandes zones d'influence de la Suisse de Bâle, Berne, Genève-Lausanne, du Tessin et de Zurich et qu'il pourrait donc se produire une polarisation du système polycentrique des villes suisses. Cette tendance ne peut pas être clairement étayée par l'évolution de l'espace urbain depuis 2001, mais doit être considérée de façon plus différenciée. Dans les espaces métropolitains de Genève-Lausanne et de Zurich, on peut constater une croissance de

l'économie et de la population supérieure à la moyenne suisse. Mais dans le même temps, les petites et moyennes agglomérations en dehors des aires métropolitaines (par exemple dans les cantons du Valais et de Fribourg) ont également profité plus qu'en moyenne du processus d'urbanisation (ARE 2009a: 18). Il est possible de relever les constats ci-après ainsi que les tendances qui en découlent:

- La formation d'espaces métropolitains n'entraîne pas en tant que telle une polarisation du système urbain, mais doit plutôt être comprise comme un complément à une échelle territoriale plus élevée. Avec ses fonctions spécifiques[5] (en particulier en tant que place financière, siège principal de grands groupes, ainsi que dans les domaines de l'éducation et de la recherche, de la culture, de la communication et des transports), ces espaces se superposent en règle générale au maillage étroit du système urbain suisse. Il convient d'étudier soigneusement pour quelles tâches une coopération renforcée à l'échelle métropolitaine, mais aussi entre les diverses agglomérations et les divers espaces métropolitains, est requise pour que le système urbain polycentrique soit conservé malgré l'importance prise par les aires métropolitaines.
- Les facteurs suprarégionaux et locaux ont une influence importante sur les possibilités de développement des agglomérations et des espaces métropolitains. C'est pourquoi on voit apparaître une certaine «spécialisation» des agglomérations. Dans les années à venir, il sera très important pour les agglomérations de définir leur propre profil de façon plus précise et de s'insérer dans des réseaux d'agglomérations. Pour la Confédération et les cantons, un défi particulier consistera à permettre des dynamiques régionales différentes sans que les différences économiques ne s'accroissent trop (cf. ARE 2009a: 18-21).

2.4 Les villes-centres gagnent en attrait malgré la suburbanisation

Jusqu'à la fin des années 1990, les villes-centres ont perdu en importance par rapport à d'autres parties du territoire, surtout en tant que lieux de travail, mais aussi en tant que lieux de résidence. En relation avec cela, la problématique des « villes A » a occupé le devant de la scène dans la politique des agglomérations (cf. ARE et SECO 2001: 13).[6] Comme le montrent les figures 4 et 5, les villes-centres ont enregistré une nouvelle et nette croissance de la population et du nombre de places de travail dans la période 1998-2008 par rapport à la période 1985-1998: la population résidante a augmenté de 6 pour cent pendant cette période, le nombre d'emplois de 10 pour cent. Mais l'augmentation de la population reste encore inférieure à la moyenne suisse et demeure également nettement moins marquée que dans les autres communes des agglomérations (cf. la fig. 4). En ce qui concerne l'évolution des emplois durant la période 1998 à 2008 (cf. la fig. 5), on constate un développement parallèle des villes-centre et des autres communes des agglomérations, alors que la croissance dans l'espace rural est nettement inférieure.

Les figures 4 et 5 montrent que le gain d'attractivité pour se loger et travailler dans les villes-centres n'est pas allé de pair avec une perte d'attractivité des autres communes des agglomérations dans la

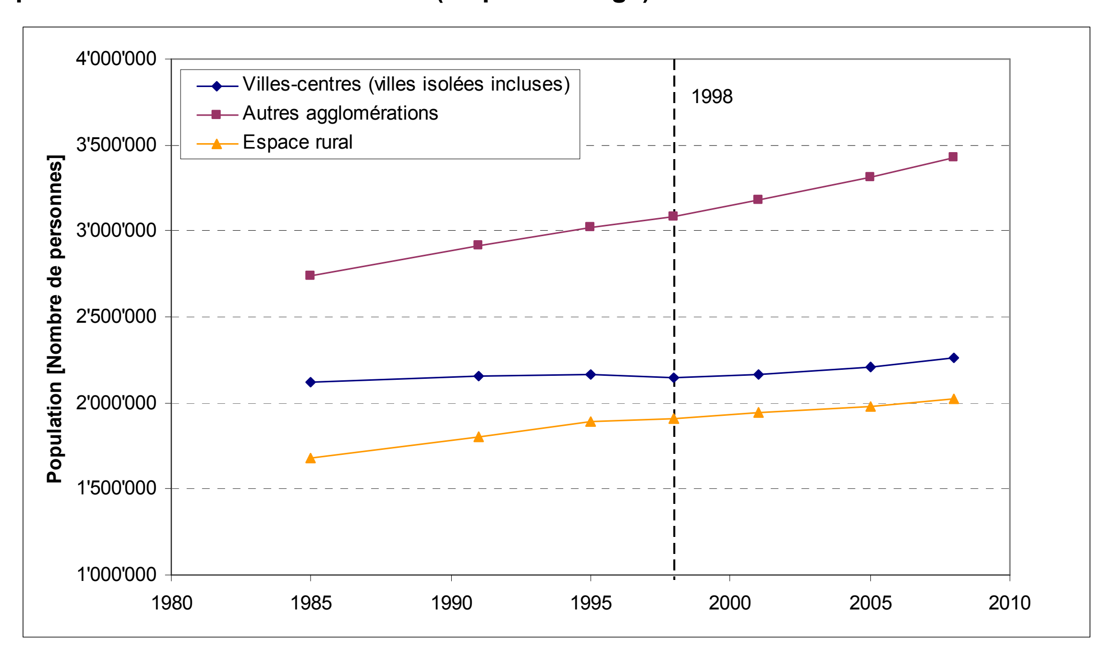
---

[5] Fonction de décision et de contrôle, fonction d'innovation et de concurrence, fonction d'accessibilité à l'international, fonction symbolique (CTA 2009 : 9-10

[6] La problématique de la « ville A » (*A-Stadt*) décrit le fait que les groupes de population socialement plus faibles (pauvres, personnes âgées, étrangers, personnes en formation – en allemand *Arme, Alte, Ausländer, Auszubildende*) se concentrent dans les villes-centre, alors que les groupes de la population mieux lotis s'implantent davantage dans des communes à la périphérie des agglomérations (ARE et SECO 2001: 13).

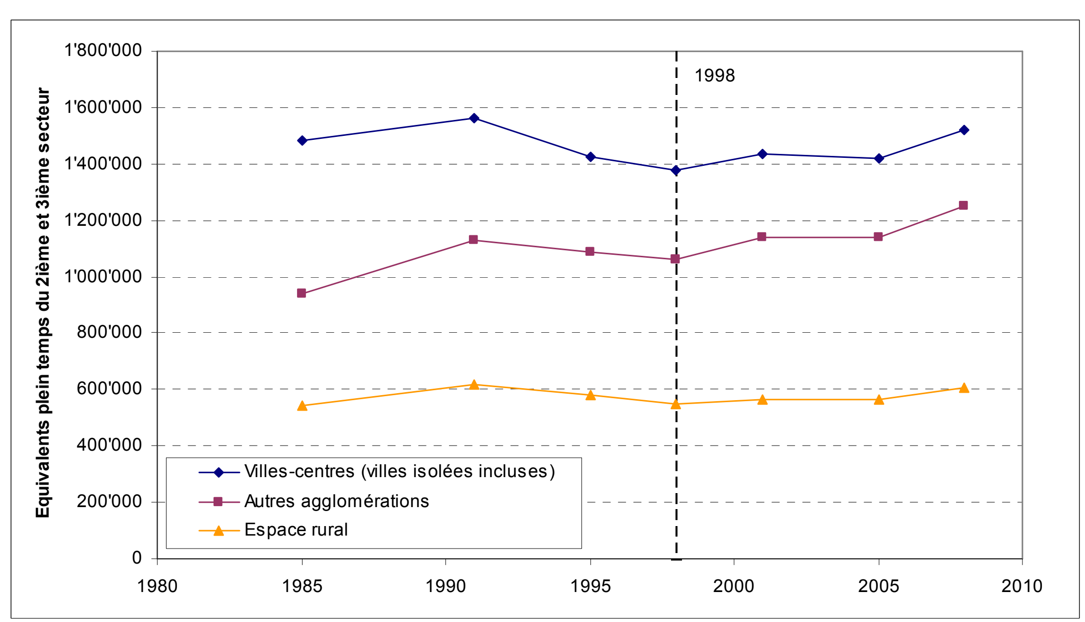
période 1998-2008. Dans les autres communes des agglomérations, la croissance de la population est restée nettement supérieure à la moyenne suisse, avec 11 pour cent, tout comme la croissance des emplois, avec 18 pour cent.

Figure 4: Comparaison de l'évolution de la population résidante par types d'espace dans les périodes 1985-1998 et 1998-2008 (en pourcentage)



Source: ESPOP (OFS); graphique : ARE.

Figure 5: Comparaison de l'évolution des emplois par types d'espace dans les périodes 1985-1998 et 1998-2008 (en pourcentage)



Source: Recensement des entreprises (OFS); graphique : ARE.

Les villes-centres regagnent en attractivité pour le logement et le travail. Parallèlement à cela, le processus de suburbanisation continue à progresser. Il n'est pas possible de parler d'une tendance de «retour en ville» puisque dans les zones rurales aussi, on enregistre des augmentations de la population et des emplois.

On ne dispose pas encore de données agrégées relatives à l'origine et au portrait sociodémographique des nouveaux venus dans les villes-centres. Lors d'études de cas à Neuchâtel et à Zurich Ouest (Rérat et al. 2008), il est apparu que les nouveaux venus sont surtout des personnes âgées de 30 à 45 ans avec une formation universitaire, qui emménagent dans les villes-centres seuls, à deux ou encore, comme on l'a observé de façon croissante à Neuchâtel, avec leur famille.

Si l'on part de l'idée que les villes-centres vont regagner en importance en tant que lieux d'habitat et de travail, cela signifie que les problématiques de la ségrégation sociale et fonctionnelle pourraient éventuellement s'accentuer, en raison d'effets d'éviction. Les résultats de Rérat et al. (2008) signalent plutôt un changement de priorité à l'intérieur des mêmes problématiques:

- Le mitage du territoire n'est pas automatiquement stoppé par la densification des villes-centres, mais progresse parallèlement et de manière complémentaire à l'évolution dans les centres-villes. Souvent, le gain d'attractivité dans les centres s'accompagne d'une perte d'attractivité dans d'autres parties de l'agglomération.
- Par suite de la revalorisation des villes-centres, les quartiers en dehors de ce périmètre où les logements sont moins chers, se voient de plus en plus confrontés à des processus de ségrégation sociale.
- Les nouveaux occupants de logements dans les villes-centres sont très mobiles et font souvent la navette entre plusieurs villes. La densification des villes-centres n'entraîne donc pas obligatoirement la création d'une «ville des courtes distances».

Les évolutions possibles esquissées ici montrent que les villes et les agglomérations continuent à être confrontées à de grands défis sociaux, économiques et écologiques malgré le gain d'attractivité des villes-centres qui se dessine.

2.5 Le trafic d'agglomération varie selon l'espace considéré

Sur la base des statistiques, il n'est actuellement pas possible de dessiner une image différenciée de l'évolution de la mobilité dans les agglomérations depuis 2001. Les résultats du nouveau "Microrecensement mobilité et transports 2010" attendu pour 2012 permettront de combler de nombreuses lacunes grâce notamment à une densification de l'enquête effectué dans les agglomérations. Certaines premières constatations peuvent cependant être présentées ci-après.

Durant la période 1990-2009, le trafic routier sur l'ensemble du territoire suisse a enregistré une croissance de l'ordre de 30 pour cent (OFROU 2010: 12).[7] La croissance du trafic routier dans les agglomérations était supérieure à la moyenne.

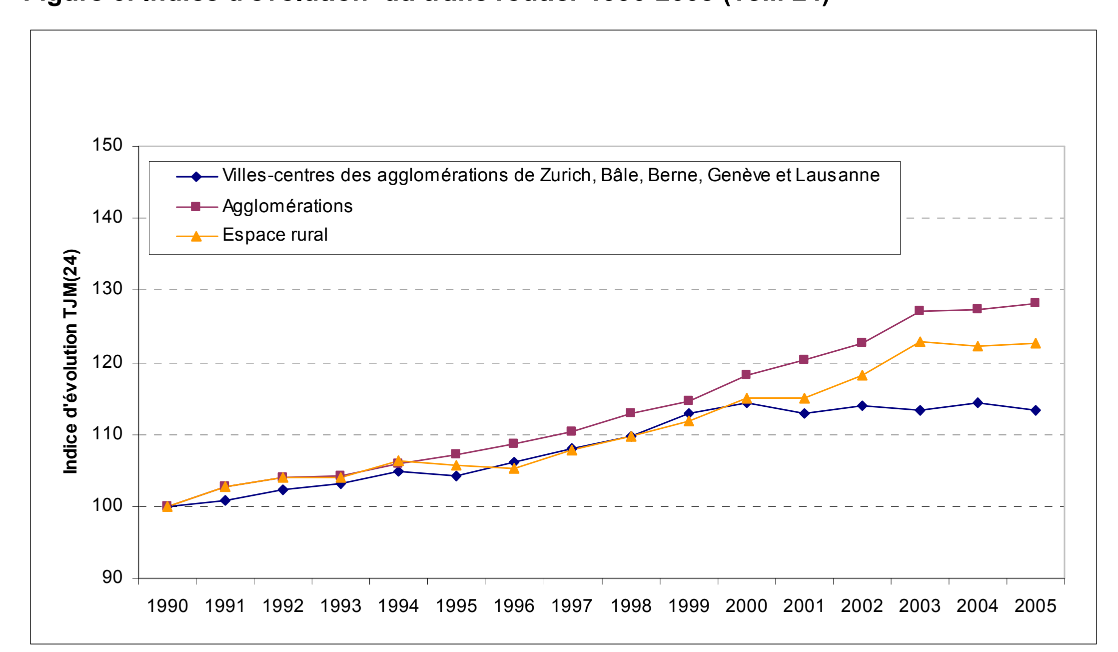
Comme le montre la figure 6, la croissance du trafic d'agglomération (env. 28%) entre 1990 et 2005 était nettement supérieure à la croissance du trafic dans l'espace rural (env. 23%) ainsi que dans les villes-centres des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Genève et Lausanne (env. 13%). Alors que le trafic routier dans les agglomérations a continué d'augmenter au cours des dernières années, il a

---

[7] Ce résultat se fonde sur le calcul du trafic journalier moyen sur une section de route durant 24 heures (TJM 24).

stagné dans les villes-centres des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Genève et Lausanne (OFROU 2010: 27-30).

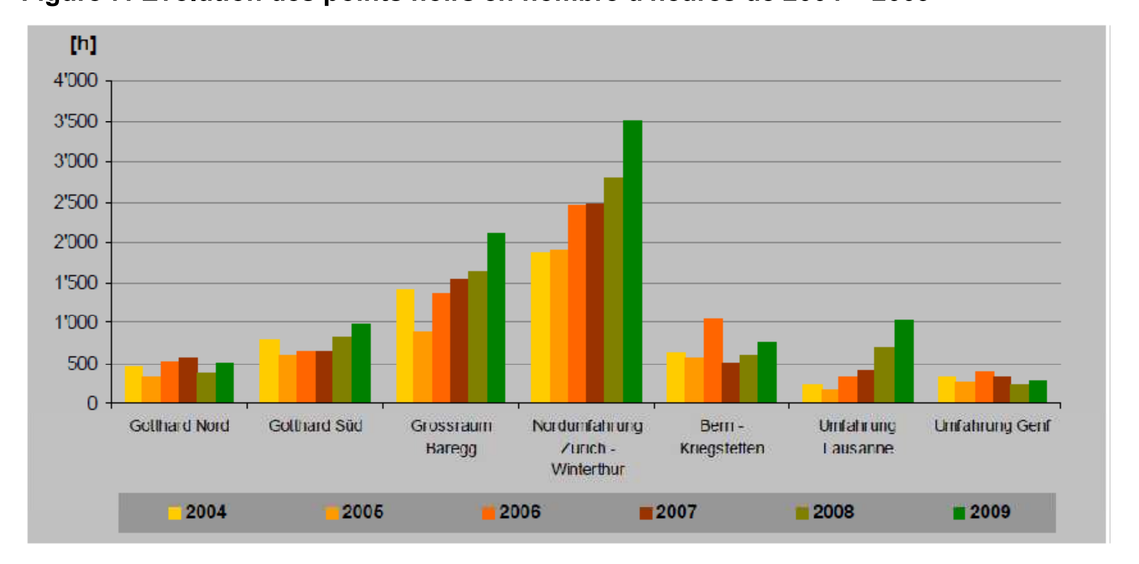
Figure 6: Indice d'évolution du trafic routier 1990-2005 (TJM 24)*



* TJM 24 mesure le trafic journalier moyen sur une section de route pendant 24 heures.
Source: OFROU 2010: 29; graphique : ARE.

Les points noirs du réseau des routes nationales prouvent à quel point la problématique de l'augmentation du trafic dans les agglomérations s'accentue. Comme le montre la figure 7, les heures d'embouteillage ont considérablement augmenté entre 2004 et 2009 notamment dans la région de Zurich. Le nombre d'heures d'embouteillage sur le contournement nord de Zurich - Winterthour (3512 heures) représente environ 30 pour cent des heures d'embouteillage enregistrées sur l'ensemble du réseau des routes nationales suisses. Dans la région du Baregg, 2114 heures d'embouteillage ont été comptabilisées en 2009, soit une augmentation de 29 pour cent par rapport à 2008. Les agglomérations de Berne, Lausanne et Genève ainsi que le Gothard comptent avec leurs surcharges de trafic saisonnières durant les week-ends et les jours fériés parmi les points noirs du réseau ; ils sont toutefois considérés comme moins importants malgré une croissance du trafic en partie très marquée.

Figure 7: Evolution des points noirs en nombre d'heures de 2004 – 2009



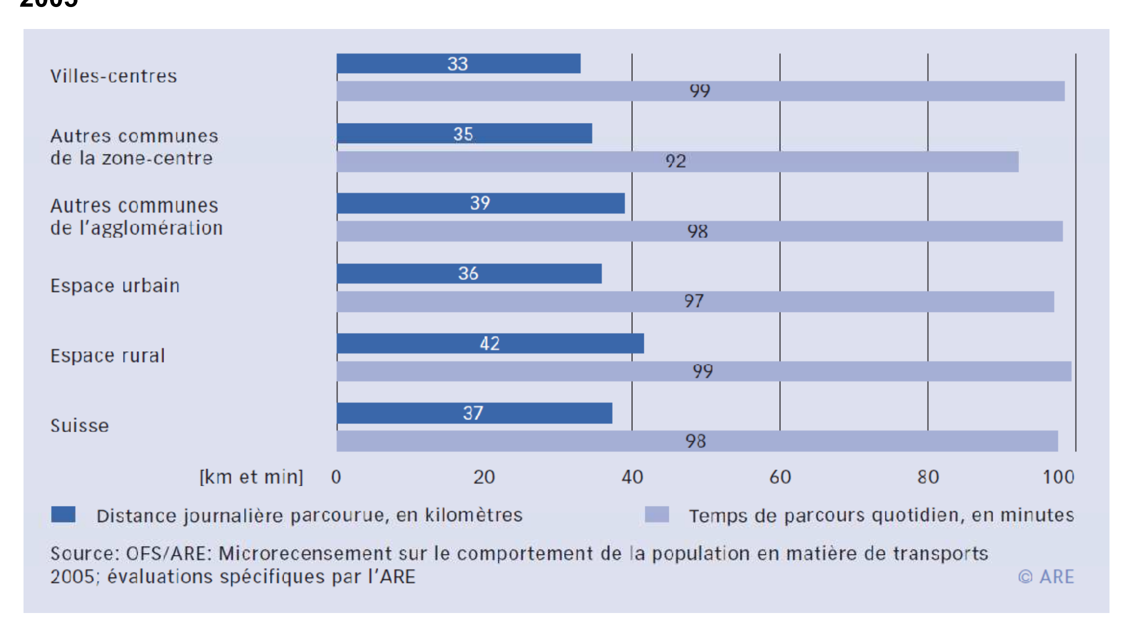
Source: OFROU 2009: 15.

En ce qui concerne l'évolution des transports publics dans les agglomérations depuis 2001, nous ne disposons pas de chiffres différenciés pour l'ensemble du territoire. Dans les villes-centres, les transports publics occupent une part relativement élevée du trafic global. Ils ont atteint 32 pour cent en 2005 alors que dans les autres communes des agglomérations, cette part est restée inférieure à la moyenne nationale de 20 pour cent (ARE 2009a: 46).

Les raisons de ce choix du moyen de transport et la part élevée des transports publics dans les villes-centres sont multiples. Cela s'explique par le fait que la part des ménages bénéficiant d'une desserte par les transports publics bonne voire très bonne est largement supérieure dans les villes-centres (65% en 2005) que dans les autres communes des zones-centres (34%), des agglomérations (18%) ainsi que dans les zones rurales (40%) (ibid.). La population résidant dans les villes-centres obtient également des résultats caractéristiques en ce qui concerne le parc automobile et les abonnements de transports publics. En 2005, 66,9 pour cent de la population des villes-centres disposait d'une voiture (63,7% possédait un vélo) alors que dans les autres communes des agglomérations et dans les zones rurales 80 à 90 pour cent de la population possédait une voiture et 70 à 77 pour cent un vélo (OFS et ARE 2007: 62). A l'inverse, la part de la population des villes-centres disposant d'un abonnement des transports publics était supérieure à la moyenne. D'autres facteurs expliquant la bonne desserte par les transports publics dans les villes-centres sont la densité urbaine plus élevée dans les grandes villes-centres, la bonne qualité de l'offre de transports publics ainsi que les goulets d'étranglement existant dans de nombreux espaces urbains pour le trafic individuel motorisé (ARE 2009a: 46). Enfin, la structure des ménages et la structure de la population par âge a une influence sur le comportement en termes de mobilité et le choix du moyen de transport (cf. OFS et ARE 2007).

En 2005, une personne domiciliée dans l'espace urbain parcourait en moyenne 37 kilomètres par jour. Comme le montre la figure 8, les personnes domiciliées dans la ville-centre et dans les autres communes de la zone-centre parcourent des distances quotidiennes en moyenne plus courtes que les personnes résidant dans le reste de l'agglomération ou dans l'espace rural, mais elles y consacrent à peu près autant de temps.

Figure 8: Distance quotidienne moyenne en kilomètres et en minutes par type d'espace en 2005



Source: ARE 2009a: 43.

Le trafic de loisir est de loin le plus important dans le trafic d'agglomération, avec une part de 45 pour cent en 2005. Il est suivi par le trafic pendulaire (24%), le trafic destiné aux achats (11%) et le trafic commercial (8%) (ARE et OFS 2007: 63).

Au vu de l'évolution du trafic au cours des dernières années, il faut s'attendre à ce que dans les années à venir la mobilité augmente dans les agglomérations tant en ce qui concerne le trafic individuel motorisé que les transports publics. Les conséquences négatives telles que la pollution atmosphérique, les nuisances sonores, les embouteillages, les goulets d'étranglement, les accidents, etc. s'accentueront donc encore dans les agglomérations. Une approche globale du trafic d'agglomération liée à une combinaison intelligente des transports publics, de la mobilité douce et du trafic individuel motorisé ainsi qu'une coordination optimale entre l'urbanisation et l'évolution du trafic constituera donc toujours un défi de taille pour les agglomérations.

2.6 Collaboration dans les agglomérations renforcée, mais toujours fragile

En réaction aux nombreux problèmes dépassant les frontières institutionnelles dans les agglomérations, on observe ces dernières années un fort accroissement de la collaboration intercommunale et intercantonale. Dans la plupart des agglomérations de Suisse, de nouvelles formes de collaboration dépassant les limites politiques et institutionnelles ont vu le jour, mais celles-ci présentent des formes d'organisation très différentes d'une agglomération à l'autre (cf. notamment CTA 2004; CTA 2006).

Une évaluation qualitative de nouvelles structures de collaboration à l'échelle des agglomérations (ARE 2010: 11) montre que rares sont les agglomérations à avoir créé des formes d'organisation intersectorielles contraignantes. Dans la plupart des cas, la participation à ces structures de collaboration est libre. Cela indique bien que les nouvelles formes de collaboration continuent à reposer sur des fondations fragiles. L'évolution menant à des formes de collaboration plus contraignantes est un défi qui va fortement occuper les agglomérations dans les années à venir, avec leurs conditions cadres politiques différentes.

Depuis 2001, la collaboration au sein des agglomérations, mais aussi entre agglomérations s'est intensifiée. Ainsi, aujourd'hui, la plupart des agglomérations sont raccordées à des réseaux d'agglomérations ou à des espaces métropolitains. Un défi croissant pour les agglomérations sera la répartition des tâches et la coordination optimales entre diverses échelles territoriales, ayant chacun leurs fonctions spécifiques.

2.7 Les charges financières tendent à rester plus élevées dans les villes-centres

La répartition des charges financières dans l'espace urbain est très hétérogène et varie d'une agglomération et d'un canton à l'autre. En 2002, on a pour la première fois comparé sur l'ensemble de la Suisse les charges nettes et les recettes fiscales des villes-centres et des autres communes des agglomérations (ARE 2009a: 47-50). Malgré une harmonisation des données par l'Administration fédérale des finances, les comparaisons entre cantons doivent être interprétées avec prudence.

En 2002, année étudiée, la charge nette par habitant dans les villes-centres (3180 CHF) a été en moyenne de 144 pour cent plus élevée que dans les autres communes des agglomérations (2204 CHF). Ces charges financières supérieures à la moyenne s'expliquent d'une part par les fonctions de centre dans les domaines de la sécurité publique, de la culture et des loisirs ou des transports, qui sont également utilisées par les autres communes des agglomérations. D'autre part, la structure sociale de la population avait pour effet que les villes-centres présentaient également des dépenses nettement plus élevées que les autres communes des agglomérations dans les domaines de la santé et de la prévoyance sociale.

Les villes-centres couvraient leur charge nette plus importante que celles des autres communes des agglomérations par des recettes fiscales plus élevées venant des personnes morales et des ménages privés. Mais il existait aussi des différences considérables dans les taux d'imposition entre les autres communes des agglomérations ainsi qu'entre agglomérations.

Comme aucun nouveau relevé des différences de charges dans l'espace urbain à l'échelle de la Suisse n'a été réalisé depuis 2002, les évolutions depuis cette date ne peuvent pas être quantifiées et les tendances pour l'avenir ne peuvent être formulées que de façon limitée. Il y a lieu de supposer que l'atténuation du problème de la « ville A » (cf. le chapitre 2.4) a plutôt fait régresser la charge supplémentaire des villes-centres liée la composition sociale de la population. En outre, l'instrument de la nouvelle péréquation financière (RPT) introduit en 2006 a pour but de compenser les charges financières supplémentaires des centres liées aux caractéristiques socio-démographiques. Sur la base des données disponibles, on ignore cependant si depuis 2002 la répartition des charges dans les agglomérations a effectivement évolué en direction d'un allègement des villes-centres.

L'élaboration de mécanismes équitables pour les questions de péréquation financière et de compensation des charges sera également à l'avenir d'une grande importance pour les agglomérations. La CTA est en train d'établir un rapport sur ces questions.

2.8 Autres tendances et défis

Outre les défis formulés dans le rapport sur la politique des agglomérations (2001) et analysés dans ce chapitre, il faut mentionner toute une série de problématiques supplémentaires touchant spécifiquement les agglomérations et qui ont vu leur importance s'accroître en raison des évolutions des années 2000:

- Le sujet de la transformation des villes dans le but d'économiser l'énergie et de ménager le climat a vu son importance s'accroître dans les années 2000 en raison de la raréfaction des ressources naturelles et de l'avancement du réchauffement climatique. En particulier au niveau européen, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies correspondantes sont

devenues un point fort de la politique de développement urbain (cf. par ex. Commission européenne 2010).

- L'évolution démographique, jointe à un vieillissement et à une augmentation de la population, placera les villes et les agglomérations dans les décennies à venir devant des défis spécifiques, par exemple dans le domaine des logements adaptés aux personnes âgées, de la santé, de la cohésion sociale, de l'intégration ou de la mobilité (cf. par ex. ARE 2007b).
- La création de réseaux internationaux et la coordination internationale des espaces métropolitains suisses vont encore gagner en importance dans une concurrence mondiale de plus en plus dynamique. Dans divers domaines politiques (par ex. politique de l'éducation et de la recherche, politique migratoire, politique des transports/d'accessibilité à l'international, politique fiscale et réglementations sectorielles), les espaces métropolitains sont tenus de se repositionner pour pouvoir rester à niveau avec la concurrence internationale (cf. par ex. CTA 2010).

3 Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002 – 2009

En ratifiant le rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération en décembre 2001, le Conseil fédéral a également demandé à l'ARE et au SECO de fournir un bilan après une période de mise en œuvre d'une dizaine d'années afin de permettre de valider et éventuellement réorienter la politique des agglomérations de la Confédération. L'évaluation devait poursuivre deux objectifs principaux : elle devait permettre de faire le bilan de la période 2002-2009, et d'autre part de formuler des recommandations quant à la suite à donner à ladite politique.

Ainsi, un appel d'offres a été lancé au cours du second semestre 2009. Le mandat a été confié à la communauté de travail EBP – CEAT – Infras, dont le travail a pu commencer en novembre 2009. Cette dernière a remis son rapport d'évaluation aux offices concernés en juin 2010.

Le mandat a été suivi par un groupe d'accompagnement composé de représentants de l'ARE, du SECO et de la CTA.

3.1 Résultats

Afin de permettre une évaluation donnant une bonne vision d'ensemble, la communauté EBP – CEAT – Infras propose tout d'abord de revenir sur six thèmes prioritaires avant de juger la politique des agglomérations de la Confédération dans son ensemble. Dans les sous-chapitres suivants, nous reprenons cette structure.

3.1.1 Thème prioritaire 1 : conception de la politique des agglomérations

D'une manière générale, les évaluateurs constatent que la politique s'est bien établie, portée de manière cohérente par la Confédération, les cantons et les communes.

La politique des agglomérations a abordé les aspects problématiques des régions urbaines de manière très ciblée ; des aspects qui gardent aujourd'hui encore toute leur pertinence. En effet, la pression reste constante sur les enjeux relevant de domaines comme les transports, l'urbanisme et l'environnement notamment.

Les incitations financières ont joué un rôle prédominant au sein de cette politique, particulièrement pour l'instrument « projet d'agglomération » dont l'importance s'est accrue de manière significative au travers du fond d'infrastructure.

Toutefois, selon leur regard extérieur, beaucoup d'acteurs regrettent le manque de clarté quant aux objectifs poursuivis par chaque instrument. De plus, il est difficilement justifiable que la politique des agglomérations et la politique régionale suivent deux voies parallèles alors qu'il s'agit de politiques territoriales au sein desquelles les centres urbains jouent un rôle important.

Enfin, l'absence d'ancrage légal de la politique des agglomérations est perçue comme problématique à moyen terme.

3.1.2 Thème prioritaire 2 : coordination des politiques sectorielles de la Confédération

Du point de vue de la mise en œuvre, s'il est logique que l'ARE ait pris la conduite des opérations au vu des thèmes traités, les évaluateurs estiment que le SECO s'est trop retiré. Etant donnée l'importance que prennent des thèmes comme le marché du travail, la croissance et la compétitivité au sein des agglomérations, il est souhaitable que le SECO s'implique plus fortement pour une politique des agglomérations de la Confédération. Dans le même temps, ceci doit permettre de résoudre le problème de l'adéquation entre politique des agglomérations et politique régionale.

Hormis la collaboration systématique entre ARE et SECO, l'implication des autres offices fédéraux reste ponctuelle et marginale. Les évaluateurs font remarquer que cette situation est également le résultat d'un manque d'incitation à la collaboration, et de l'absence de prise en compte systématique des besoins des agglomérations par les politiques fédérales sectorielles.

Enfin, du point de vue des moyens humains et financiers, l'évaluation démontre que si ces derniers sont faibles, ils étaient cependant suffisants jusqu'ici pour mener à bien la mission qui leur incombe.

3.1.3 Thème prioritaire 3 : collaboration verticale

La collaboration verticale est principalement incarnée par la CTA. En tant que plate-forme pour le monde politique et l'administration, cette dernière est considérée comme un élément-clé de la politique des agglomérations. De plus, son caractère tripartite donne une haute légitimité politique aux recommandations développées par ses groupes techniques. Pour les évaluateurs, il s'agit d'un exemple de réussite, qu'il serait bon de rééditer dans d'autres domaines.

Toutefois, deux aspects paraissent problématiques. D'une part, la CTA ne bénéficie pas d'une structure institutionnalisée solide et manque d'ancrage légal. D'autre part, les décisions prises par la CTA ne sont pas contraignantes, ce qui en atténue l'impact.

Malgré le succès que représente la CTA, la collaboration verticale reste tout de même fragile, en raison de l'autonomie des différents niveaux dans la mise en œuvre.

3.1.4 Thème prioritaire 4 : projets-modèles

Les projets-modèles ont été utilisés à bon escient par le biais de la politique des agglomérations. Cet instrument qui se veut flexible et ouvert a permis dans un premier temps d'améliorer la collaboration horizontale au sein des agglomérations.

Par rapport aux premiers projets-modèles 2002-2006, l'orientation générale poursuivie par les projets-modèles dès 2007 a perdu en clarté. Ceci est dû à l'intégration des projets dans le cadre plus général des projets-modèles du développement territorial durable. En effet, avec l'introduction de deux nouvelles catégories de projets-modèles (développement durable du milieu bâti et synergies dans

l'espace rural) ainsi que de la thématique des quartiers, beaucoup d'acteurs estiment avoir perdu de vue le ou les objectif(s) poursuivi(s) par cet instrument.

Cependant, il existe un consensus pour reconnaître l'apport des projets-modèles en matière d'apprentissage. Au-delà du caractère de laboratoire de l'instrument, les échanges d'expériences organisés par la Confédération ont connu un succès qui ne se dément pas. Effets d'apprentissage, nouvelles connaissances et création de réseaux de professionnels sont ici des mots-clés.

3.1.5 Thème prioritaire 5 : projets d'agglomération

Bien qu'ayant été conçu comme instrument global destiné par nature à garantir la coordination des projets et de la mise en œuvre au sein des agglomérations, le projet d'agglomération s'est fortement focalisé sur le volet « urbanisation et transport » du fait de son lien étroit avec le fonds d'infrastructure. L'incitation financière de ce dernier a en effet permis de donner une dimension nouvelle au projet d'agglomération, condition sine qua non pour obtenir une partie de l'argent disponible.

La focalisation du projet d'agglomération sur le volet « urbanisation et transport » a ainsi permis de mieux mettre en relation urbanisme et transport, ce qui est considéré par les évaluateurs comme opportun étant donné l'acuité du problème dans les agglomérations. De plus, les évaluateurs relèvent que l'élaboration de projets d'agglomération a contribué à une meilleure collaboration au sein des agglomérations ainsi qu'avec le canton. C'est pourquoi ils estiment que cet instrument va dans le bon sens, en apportant notamment une réponse aux objectifs à long terme poursuivis par la politique des agglomérations de la Confédération.

3.1.6 Thème prioritaire 6 : autres mesures

Parmi les autres mesures se trouvent la thématique internationale et l'échange d'expériences.

La dimension internationale fait figure de parent pauvre. En effet, cet aspect a été peu développé, et presque uniquement au travers d'instruments et programmes sans lien direct avec la politique des agglomérations, tels Interreg, Urbact ou Audit urbain.

Pour sa part, l'échange d'expériences est crédité d'un excellent travail. Les manifestations bilingues ont pleinement rempli leur mission de plateforme d'échanges entre acteurs de la politique des agglomérations. Cela étant, les évaluateurs regrettent l'absence d'une valorisation systématique des résultats obtenus au travers de ces manifestations.

Quant au site Web www.agglomeration.ch et au Monitoring de l'espace urbain suisse (ARE 2009a), ils représentent d'importants canaux d'information pour les acteurs impliqués dans la politique des agglomérations (p. ex. dans le cadre de l'élaboration de projets d'agglomération).

3.1.7 Analyse critique de la politique des agglomérations de la Confédération

En fin de rapport, les évaluateurs reviennent sur différents éléments afin de donner une vision d'ensemble de la politique des agglomérations. Nous les exposons ci-après.

3.1.7.1 Conception de la politique des agglomérations

Les acteurs concernés estiment qu'il s'agissait là de la bonne politique au bon moment. Elle a été bien acceptée et jugée positivement.

On retiendra toutefois le manque de coordination avec la politique régionale, ainsi que le manque de clarté des instruments vu de l'extérieur, tout comme l'absence d'un ancrage légal.

3.1.7.2 Mise en œuvre et performance

La mise en œuvre de la politique des agglomérations par la Confédération s'est faite de manière appropriée, avec une bonne coordination entre les offices fédéraux compétents. Néanmoins, avec le retrait du SECO au second plan et les perspectives financières du fond d'infrastructure, les thèmes comme les transports ou l'urbanisme ont gagné en importance au détriment de thèmes liés à la promotion économique par exemple.

Les évaluateurs soulignent la manière relativement simple de fonctionner qu'a instaurée la Confédération, ce qui a également eu un effet positif dans les relations avec les partenaires au sein notamment des projets-modèles. Cela a permis de garantir une grande flexibilité des instruments et une adaptation constante aux besoins du moment. Toutefois, si la collaboration est bonne, les experts estiment que le côté non-contraignant de la politique des agglomérations prétérite l'obtention de résultats plus solides.

Concernant les cinq axes stratégiques et les instruments mis en œuvre dans le cadre de la politique des agglomérations, il est à relever qu'ils sont appropriés et bien coordonnés entre eux. Ils n'ont toutefois pas tous bénéficié du même poids, ceci pour différentes raisons.

3.1.7.3 Contribution aux objectifs à moyen terme

Pour ce qui est de l'amélioration de la coordination sectorielle, il faut reconnaître que les résultats sont maigres au niveau de la Confédération.

Par contre, on observe l'instauration d'un climat de confiance entre les différents acteurs à l'échelle verticale, comme en témoigne le bon fonctionnement de la CTA. Ce progrès se manifeste également à l'échelle horizontale au sein des agglomérations, où une nette amélioration de la collaboration peut être observée. En règle générale, cette dernière a même fait l'objet d'une institutionnalisation.

Pour terminer, il faut encore signaler l'apport essentiel de la politique des agglomérations à la prise en compte de la réalité urbaine. On observe en effet un renforcement continu de la sensibilisation aux espaces urbains depuis 2001.

3.1.7.4 Contribution aux objectifs à long terme

Il est difficile de vérifier la convergence entre la politique des agglomérations de la Confédération et ses objectifs, en raison notamment de la difficulté à mesurer ses effets, ainsi que du rôle subsidiaire de la Confédération. De manière inductive, on peut néanmoins affirmer les éléments ci-dessous.

La politique des agglomérations a contribué à une meilleure vue d'ensemble quant au développement concerté entre urbanisation et transports à l'échelle des espaces urbains. La possibilité offerte à chaque agglomération de participer à la mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération (au travers des projets d'agglomération et des projets-modèles) a incité en particulier les petites et moyennes agglomérations à agir pour un développement différencié et coordonné de leur espace. Ainsi, la qualité de vie au sein des espaces urbains a été maintenue et souvent même améliorée.

Du point de vue économique, si une contribution à l'attractivité des villes a pu être observée, l'économie n'a pratiquement jamais été directement traitée en tant que thème à part entière.

Enfin, le succès incontesté de la politique des agglomérations réside dans son apport à la collaboration horizontale et la réalisation de structures de gouvernance urbaine. Il s'agit-là d'une condition préalable nécessaire à la réalisation des objectifs à long terme.

3.2 Recommandations de l'évaluation

En se fondant sur les résultats de l'évaluation, les experts ont formulé des recommandations quant au développement futur de la politique des agglomérations de la Confédération. Ces recommandations concernent non seulement les mesures et les instruments mis en œuvre, mais également la conception de la politique, les stratégies ainsi que les thèmes abordés dans le cadre de la politique des agglomérations.

Une présentation plus détaillée des recommandations des évaluateurs ainsi que les commentaires correspondants de l'ARE et du SECO sont présentés dans l'annexe II.

3.2.1 Politique globale

Concernant la conception générale de la politique des agglomérations, les recommandations préconisent de maintenir, voire de renforcer le caractère tripartite de cette politique avec l'objectif à court terme d'institutionnaliser la collaboration tripartite. Il s'agira également de préciser les objectifs à long terme, de formuler de manière plus concrète les objectifs à moyen terme et de mettre l'accent sur les stratégies axées sur la collaboration sectorielle, verticale et horizontale.

Les évaluateurs sont également d'avis que la politique des agglomérations ne doit pas se restreindre à la thématique de l'urbanisme et des transports, mais traiter dans un premier temps également la problématique de la compétitivité économique ainsi que du paysage et de la qualité des espaces non bâtis. A moyen terme, il s'agira également de traiter d'autres thèmes pertinents pour l'espace urbain.

Du point de vue organisationnel, les recommandations proposent un engagement renforcé du SECO dans la politique des agglomérations, afin de contribuer à une politique fédérale cohérente du développement territorial. Un ancrage légal de la politique des agglomérations est également jugé nécessaire, ceci au travers de la loi sur l'aménagement du territoire ou de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Des moyens financiers pour la mise en œuvre de la politique des agglomérations doivent également être garantis : cela signifie à court terme assurer le financement des projets d'agglomération dans les délais opportuns et, à long terme, garantir un système de financement viable et reposant sur une approche tripartite.

Les recommandations abordent également la question d'une politique fédérale globale du développement territorial, en préconisant à long terme de réunir la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural de l'ARE ainsi que la politique régionale de la Confédération dans une politique fédérale globale du développement territorial.

3.2.2 Stratégies et instruments

La recommandation concernant la prise en considération des besoins particuliers de l'espace urbain dans le cadre de l'accomplissement des tâches de la Confédération propose que la collaboration intersectorielle se fasse à plusieurs niveaux : un ancrage légal de la politique des agglomérations de la Confédération de manière globale, une intensification de la collaboration entre les offices fédéraux, ainsi qu'une présence renforcée des politiques sectorielles dans les agglomérations. Selon les évaluateurs, la collaboration verticale doit également être renforcée, ceci au travers d'une institutionnalisation de la CTA et d'un accompagnement plus étroit de la part de la CTA dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations. De plus, les évaluateurs estiment nécessaire un approfondissement dans le domaine de la collaboration horizontale ; un accent particulier devra être mis sur les réseaux de villes et les espaces métropolitains.

Selon les recommandations, les projets d'agglomération existants doivent être améliorés sur le plan qualitatif et être progressivement développés. Complétés par le développement du paysage et des

espaces non bâtis, ils doivent rester limités au développement territorial et être étroitement liés aux stratégies cantonales relatives au développement territorial.

Au sujet des projets-modèles, les recommandations soulignent positivement le caractère flexible de cet instrument. Il s'agit principalement à l'avenir de réfléchir à de nouvelles orientations thématiques ainsi qu'à une meilleure valorisation des expériences faites.

Pour la dimension internationale, les évaluateurs sont d'avis que la politique des agglomérations doit principalement intensifier sa fonction de relais pour les instruments et programmes existants.

Enfin, concernant l'information, il est recommandé de développer les canaux d'information de la Confédération existants en fonction des besoins. Quant à l'échange d'expériences, il reste un élément-clé de la politique des agglomérations qui doit être maintenu et formalisé. Dans le domaine de la sensibilisation à la réalité urbaine, les évaluateurs sont d'avis qu'une stratégie fédérale n'est pas nécessaire, mais qu'il s'agira plutôt de soutenir les agglomérations dans les démarches visant à mieux intégrer leur société civile.

4 Suite de la politique des agglomérations de la Confédération

Les thèmes et l'orientation de la politique actuelle des agglomérations de la Confédération ont été définis il y a dix ans. Pour que la politique des agglomérations demeure efficace, elle doit s'adapter aux évolutions et tirer des enseignements de ses expériences. Sur la base des évolutions dans l'espace urbain depuis 2001 (cf. le chapitre 2) et des constats tirés de l'évaluation (cf. le chapitre 3 et l'annexe II), l'ARE et le SECO ont fixé les priorités de la future politique des agglomérations du point de vue de la Confédération.

En suivant les résultats de l'évaluation, aucune réorientation fondamentale de la politique des agglomérations n'est recherchée à court et à moyen terme. Le but est plutôt de consolider la politique des agglomérations existante et de la renforcer progressivement afin de contribuer à long terme au développement durable de l'espace urbain. L'extension thématique progressive est d'une part nécessaire pour tenir compte de la diversité des thèmes propres aux agglomérations et de la complexité croissante des défis auxquels elles sont confrontées et, d'autre part, pour réduire la dépendance unilatérale envers l'instrument de financement que constitue le fonds d'infrastructure, qui sera sans doute limité dans le temps.

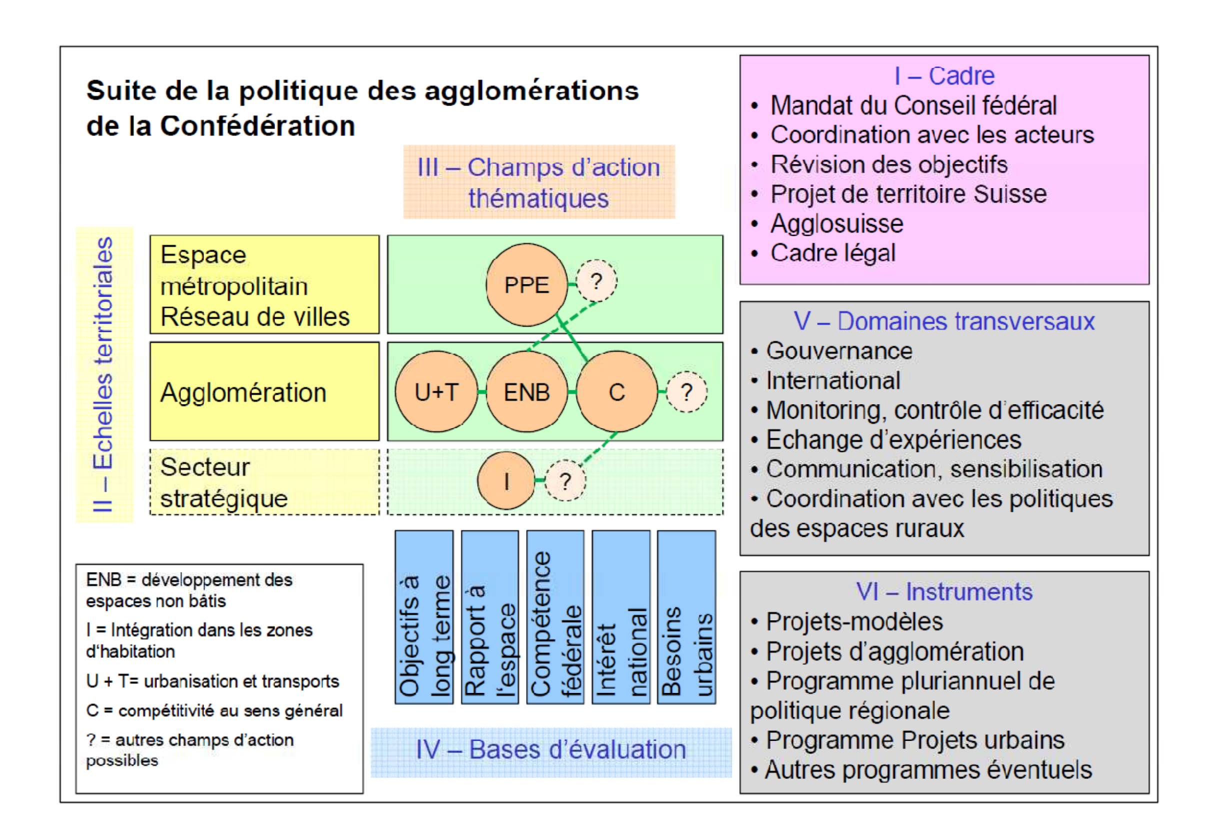
La politique des agglomérations continue de s'appuyer sur les objectifs à long terme formulés en 2001 (garantie de l'attractivité économique et de la qualité de la vie élevée, maintien d'un réseau polycentrique des villes et agglomérations, limitation de l'extension territoriale des zones urbaines en favorisant un développement de l'urbanisation vers l'intérieur). Les objectifs à moyen et à court terme doivent être examinés en s'appuyant sur les constats tirés de l'évaluation et redéfinis là où cela s'avère utile.

D'ici fin 2014, un nouveau rapport définissant la stratégie pour la politique des agglomérations à partir de la législature 2016 sera soumis au Conseil fédéral. Ce rapport sera élaboré conjointement par l'ARE et le SECO, en étroite collaboration avec les offices fédéraux concernés, la CTA ainsi que d'autres acteurs qui restent encore à définir précisément. La procédure présentée ci-après constitue à cet effet une première base qui pourra être adaptée et complétée dans le courant des travaux entre 2011 et 2014.

Le présent chapitre expose le cadre général, les échelles territoriales, les champs d'action thématiques, les bases d'évaluation ainsi que les domaines transversaux et les instruments qui doivent être traités à l'avenir sur la base des connaissances actuelles.

Le schéma ci-après offre une vue d'ensemble qui sera précisée plus loin:

Figure 9: Suite de la politique des agglomérations de la Confédération



Graphique: ARE et SECO.

4.1 Cadre (I)

4.1.1 Mandat du Conseil fédéral

Le mandat donné par le Conseil fédéral à l'ARE et au SECO de mettre en œuvre la politique des agglomérations de la Confédération n'est pas limité dans le temps et il restera le cadre général. Il en va de même pour l'article 50, alinéa 3 de la Constitution fédérale.

4.1.2 Coordination avec les acteurs

La politique des agglomérations 2016 de la Confédération devra tenir compte de l'imbrication avec d'autres acteurs et politiques. Il s'agit d'une part d'une politique transversale qui est étroitement connectée à certaines politiques sectorielles. D'autre part, la politique des agglomérations est tributaire de la bonne collaboration entre les divers niveaux institutionnels ainsi qu'avec les acteurs privés. De ce fait, la politique des agglomérations 2016 de la Confédération sera élaborée d'entente avec d'autres offices fédéraux ainsi qu'avec les niveaux institutionnels (représentés par la CTA). Les

réflexions présentées ici doivent être comprises comme un document de base à développer et à approfondir en collaboration avec les offices fédéraux intéressés, la CTA et d'autres acteurs.

4.1.3 Révision des objectifs et des champs d'action

L'ARE et le SECO ont retenu une approche pragmatique pour la suite de la politique des agglomérations. Etant donné que les ressources actuelles ne permettent pas de traiter simultanément tous les domaines thématiques, les thèmes jugés comme les plus importants selon l'expérience acquise et les résultats de l'évaluation ont été privilégiés pour la suite. Les objectifs à moyen terme ainsi que le choix des thèmes seront cependant constamment réexaminés et adaptés. Dans ce contexte, la compatibilité de la politique des agglomérations avec le principe de durabilité devra être considérée de manière systématique. La palette thématique pourra être complétée par d'autres domaines : les nouveaux constats, études et enseignements mettront en avant de nouveaux champs d'action qui devront être intégrés à la politique des agglomérations. L'ARE et le SECO rechercheront à cet effet le contact avec d'autres partenaires. L'évolution de la politique des agglomérations doit être un processus d'apprentissage dynamique.

Dans certains domaines – par exemple la compétitivité économique – il est possible de constituer des groupes d'experts externes qui analysent la problématique de façon neutre et peuvent soumettre à la Confédération des propositions de mise en œuvre.

4.1.4 Projet de territoire Suisse

Ces cinq dernières années, la Confédération, les cantons, les communes et les villes ont élaboré, avec le Projet de territoire Suisse, des objectifs et des stratégies communs pour le développement territorial futur de la Suisse. Une consultation est menée jusqu'en mars 2011 par l'ensemble tripartite responsable du Projet de territoire. Le Projet de territoire doit être adopté par tous les partenaires avant la fin de 2011. Pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération, le Projet de territoire Suisse constitue un cadre d'orientation important.

4.1.5 Agglosuisse

Dans le cadre du projet «Agglosuisse», l'OFS, en étroite collaboration avec l'ARE, procède actuellement à une révision de la définition statistique des agglomérations. Le terme du projet est prévu pour 2013, sans certitude. Les conséquences qui découleront du projet (par ex. pour le périmètre des projets d'agglomération ou la RPT) devront être intégrées le plus tôt possible dans les réflexions sur la suite de la politique des agglomérations.

4.1.6 Cadre légal

Jusqu'ici, la politique des agglomérations de la Confédération n'a pas encore pu être ancrée dans la loi de façon satisfaisante (cf. le chapitre 3.2.). Les possibilités d'un meilleur ancrage légal doivent être examinées dans le cadre de la deuxième étape de la révision partielle de la LAT.

4.2 Echelles territoriales (II)

La politique des agglomérations se consacre à l'espace urbain en Suisse. Comme déjà envisagé dans le rapport intermédiaire sur la politique des agglomérations de la Confédération (2006), elle se propose à l'avenir d'accorder une attention plus soutenue non seulement à l'échelle des agglomérations, mais aussi à l'échelle des espaces métropolitains et des réseaux de villes. En outre, il convient d'examiner plus en détail quelle importance accorder à l'échelle des secteurs stratégiques d'agglomération dans la politique des agglomérations de la Confédération.

4.2.1 Secteurs stratégiques d'agglomération

Depuis 2004, la politique des agglomérations de la Confédération se penche à titre exploratoire sur les processus de développement de quartier et leurs interactions avec l'échelle des agglomérations. Les enseignements tirés des projets-modèles et du programme « Projets urbains- Intégration sociale dans des zones d'habitation » montrent que des mesures ciblées dans des secteurs confrontés à des défis particuliers du point de vue spatial et social ont une influence positive sur l'ensemble de l'agglomération. En particulier le champ d'action thématique « intégration dans les zones d'habitation » permettra de recueillir des expériences sur le sujet.

Dans le cadre de la suite de la politique des agglomérations de la Confédération, les interactions entre les agglomérations et les secteurs stratégiques d'importance particulière pour le développement spatial et social de l'ensemble de l'agglomération devront être examinées de manière approfondie. Le terme « secteur stratégique » devra être précisé. Il s'agira de définir si l'échelle des secteurs stratégiques est pertinente pour la politique des agglomérations de la Confédération et, le cas échéant, pour quels champs d'action thématiques et sous quelles conditions spécifiques. Dans ce contexte, le principe de subsidiarité devra être respecté. En particulier, la question à trancher sera celle de la répartition des compétences entre Confédération, canton, villes et communes. Dans ce contexte, les bases d'évaluation (cf. le ch. 4.4) devront être observées. Un engagement de la Confédération sur l'ensemble de l'agglomération n'est pas souhaité.

4.2.2 Agglomérations

L'échelle des agglomérations est l'échelle la plus importante dans la politique actuelle des agglomérations, et le restera. C'est la bonne échelle pour bon nombre de thématiques. Les agglomérations sont perçues et vécues comme des espaces fonctionnels. C'est là que se posent les questions les plus concrètes du développement dépassant les frontières communales et cantonales. Jusqu'ici, l'accent portait sur le champ d'action «urbanisation et transports». La suite de la politique des agglomérations de la Confédération tendra à élargir de manière pragmatique les thématiques traitées (cf. les ch. 4.3 et 4.4).

4.2.3 Espaces métropolitains, réseaux de villes

Ces dernières années, des relations fonctionnelles dans des espaces plus vastes incluant plusieurs agglomérations ainsi que les espaces ruraux qui les entourent ont gagné en importance. Au plan européen, les espaces métropolitains deviennent de plus en plus le point de mire de la politique. Outre l'échelle des agglomérations, l'échelle des espaces métropolitains et des réseaux de villes va donc gagner en importance en Suisse également.

Depuis 2001 déjà, l'échelle des réseaux de villes fait partie des thèmes de la politique des agglomérations, mais jusqu'ici, l'accent de la politique portait sur l'échelle des agglomérations. Les réseaux de villes sont confrontés à des défis particuliers au vu des interactions croissantes entre les agglomérations, et doivent donc être davantage pris en considération dans la politique des agglomérations.

Les espaces métropolitains se démarquent par des fonctions de décision, de contrôle, d'innovation, de concurrence, d'accessibilité internationale et de symboles. Ces espaces sont confrontés à des défis spécifiques particulièrement dans les domaines de l'économie, de l'éducation et de la recherche, des transports (notamment aériens), de la culture, du développement de structures de gouvernance appropriées ainsi que de l'intégration dans les réseaux européens et globaux. Dans son rapport «Compétitivité internationale des agglomérations : pistes pour une politique métropolitaine suisse» (CTA 2010), la CTA a attiré l'attention sur l'importance croissante de l'échelle des espaces

métropolitains. La future politique des agglomérations doit accorder plus d'attention à cette échelle en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation (cf. le chapitre 3.2.). Il conviendra en particulier d'examiner plus précisément comment la Confédération peut donner des impulsions efficaces dans ces espaces et contribuer à l'amélioration de la compétitivité internationale, par exemple par la coordination avec les instruments de promotion économique.

4.3 Champs d'action thématiques (III)

Dans la première étape de la politique des agglomérations (2001 – 2010), la Confédération a insisté sur la mise en place de structures de collaboration horizontales et verticales. Sur le plan du contenu, la Confédération a insisté sur la coordination du développement de l'urbanisation et des transports, ceci en lien avec le fonds d'infrastructure. En s'appuyant sur les succès obtenus, il est prévu à l'avenir de mettre également d'autres contenus au premier plan. Le choix des champs d'action thématiques repose sur des critères d'évaluation (voir chapitre 4.4). Etant donné que tous les champs thématiques possibles ne peuvent pas être abordés systématiquement et simultanément, une procédure pragmatique est appliquée. D'une part, les domaines à développer et à consolider doivent être ceux qui s'imposent à la lumière des expériences réalisées ces dernières années et des résultats de l'évaluation. D'autre part, d'autres champs d'action (par ex. «transformation des villes dans le but d'économiser l'énergie» ou «politique de l'habitat») doivent être étudiés dès lors qu'ils sont nécessaires pour parvenir à un développement durable de l'espace urbain. Les points d'interrogation représentés à la figure 9 symbolisent le fait que la détermination de nouveaux champs d'action thématiques fait partie du processus de développement de la politique des agglomérations dans la période 2011 – 2014 et doit intervenir en étroite collaboration avec les services fédéraux concernés par ces sujets ainsi qu'avec les destinataires politiques.

4.3.1 Compétitivité au sens général

Pour pouvoir se développer, les villes doivent mettre en valeur leurs potentiels. Dans le monde globalisé, des facteurs d'implantation « durs » mais aussi « mous », tels que la constitution et l'organisation de l'environnement spatial, gagnent sans cesse en importance. Un objectif déclaré de la politique des agglomérations consiste à garantir à leurs habitants et habitantes une qualité de vie élevée et à assurer l'attractivité économique des zones urbaines. Jusqu'à présent, la politique des agglomérations n'a réussi que partiellement à mettre en œuvre cet objectif.

Le volet économique de la compétitivité doit en particulier faire l'objet d'une plus grande attention à l'avenir, comme l'indiquent les résultats de l'évaluation (cf. le ch. 3.1.7.3) et les travaux de la CTA (Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse: pistes pour une politique métropolitaine suisse, CTA, 2010). L'ARE et le SECO entendent donc examiner s'il est possible, en accordant plus de poids à la thématique de la compétitivité économique des agglomérations et des espaces métropolitains, de contribuer, comme il est visé, à assurer l'attractivité économique dans les régions urbaines, et le cas échéant, par quelles mesures. Le potentiel d'optimisation réside d'une part dans une prise en compte plus marquée de la thématique dans le cadre des instruments existants (projets d'agglomération, projets-modèles) ainsi que dans une meilleure coordination entre la politique des agglomérations et la Nouvelle politique régionale. Il s'agit là d'exploiter des synergies et d'éviter les chevauchements. Les points d'ancrage des activités découlent de l'échange d'expériences sur la politique des agglomérations et sur la Nouvelle politique régionale (ARE et SECO en 2009), de l'Examen territorial de la Suisse par l'OCDE (OCDE, 2011) et d'une évaluation intermédiaire de la Nouvelle politique régionale (SECO, 2011). En outre, il convient d'examiner quelle place doit occuper la thématique de la compétitivité internationale dans les espaces métropolitains et quels instruments la Confédération peut utiliser pour soutenir les espaces métropolitains en ce sens. Le rapport de la CTA

sur la compétitivité internationale de la Suisse en lien avec une politique métropolitaine suisse (CTA, 2010) peut ici servir de base.

En tant qu'instance coresponsable de la politique des agglomérations et en assumant la direction économique, le SECO sera aux commandes pour concrétiser la thématique de la compétitivité économique dans l'espace urbain (agglomérations, espaces métropolitains) en tant qu'élément de la compétitivité au sens général. Il veillera à la constitution d'un groupe d'experts externe disposant de connaissances approfondies. Le thème de la compétitivité au sens général sera examiné par l'ARE et par le SECO en concertation avec d'autres services fédéraux et des acteurs concernés.

4.3.2 Coordination entre transports et urbanisation

L'amélioration de la coordination entre le développement de l'urbanisation et des transports est une tâche principale de la politique des agglomérations. Grâce au fonds d'infrastructure et aux projets d'agglomération, des progrès ont déjà pu être faits.

D'une part, il s'agit désormais de consolider et d'optimiser les instruments existants.

D'autre part, il faut s'attendre dans les années à venir à un accroissement de la mobilité et de la pression sur l'urbanisation dans les agglomérations. Cela aura tendance à aiguiser encore les défis auxquels les agglomérations sont confrontées. C'est pourquoi il convient d'examiner si d'autres instruments et mesures sont nécessaires, en plus des mesures déjà prises, pour garantir un développement coordonné de l'urbanisation et des transports. En particulier les concepts de développement de l'urbanisation qui s'orientent vers les objectifs d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur devront être soutenus de façon plus ciblée.

Pour faire un pas en direction du développement territorial durable, les thèmes étroitement liés que sont l'urbanisation, les transports et le paysage, devront être encore mieux coordonnés. La priorité est donnée à la qualité des espaces bâtis. Bien que des infrastructures de transports soient cofinancées, il s'agit de respecter davantage les exigences du point de vue d'un développement durable de l'urbanisation. L'attention doit porter sur la mobilisation ciblée des réserves d'utilisation internes dans les zones à bâtir déjà construites, à l'aide d'un développement correspondant des infrastructures, ceci sans rien perdre des précieuses surfaces non bâties.

Le fonds d'infrastructure est conçu pour durer jusqu'en 2028. Mais il y a lieu d'escompter que la plupart des ressources financières disponibles seront déjà affectées au moment de la 3e génération des projets d'agglomération (à partir de 2018). Les possibilités d'influence de la Confédération diminueront sans doute nettement. Il convient donc de déterminer comment conserver la dynamique dans ce domaine, même après cette date, et comment la diriger de façon encore plus ciblée sur la coordination du développement de l'urbanisation et des transports.

4.3.3 Développement des espaces non bâtis

Ces dernières années, la pression exercée sur les espaces non bâtis s'est renforcée en raison de la croissance démographique et économique, en particulier dans les ceintures extérieures des agglomérations. Les espaces exempts de constructions tels que les surfaces naturelles et les espaces verts, les espaces de transport pouvant être utilisés de façon multifonctionnelle et les espaces publics, mais aussi les zones agricoles et sylvicoles, constituent pour la population une contrepartie importante aux zones urbanisées construites et souvent utilisées de façon intensive. Mais également dans les villes-centres et dans le reste de la zone-centre, les espaces utilisables par le public constituent un élément important du développement urbain. A titre de troisième composante territoriale, étroitement liée au développement de l'urbanisation et des transports, le développement des espaces non bâtis

doit se voir attribuer à l'avenir un rôle plus important dans les agglomérations (par ex. par des parcs d'agglomérations).

Une bonne gestion et une planification globale des espaces non bâtis améliorent la qualité de vie et la santé de la population, ainsi que le positionnement des agglomérations, créent de précieuses zones de détente, augmentent l'attractivité du paysage, contribuent à l'adaptation au changement climatique et à la conservation de la biodiversité et, finalement, sont également importantes pour l'économie. Le champ d'action «développement des espaces non bâtis» doit ainsi apporter une contribution importante aux objectifs à long terme de la politique des agglomérations.

Des premières expériences ont déjà pu être rassemblées avec trois projets-modèles (Agglomerationspark Limmattal, Netzstadt Aareland et Überkommunale Freiflächenkonzeption Birstalstadt). Le projet interdépartemental «Développement des espaces suburbains non bâtis» (2009-2012) offre une première approche permettant de voir dans quelle mesure les questions du développement des espaces non bâtis peuvent et doivent faire partie de la politique des agglomérations.

4.3.4 Intégration sociale dans les zones d'habitation

La population étrangère qui réside en Suisse se concentre fortement sur les quartiers en marge des agglomérations ainsi que sur les quartiers des villes-centres. Ces quartiers sont souvent occupés par des groupes de population défavorisée sur le plan économique et social, et confrontés à des difficultés de coexistence. Dans ces quartiers, les bâtiments évoluent mal et de façon générale, la qualité de vie est atteinte par divers déficits.

Dans le cadre du rapport sur les mesures d'intégration (BFM 2007), il a été constaté que dans le domaine de l'intégration de la population résidante étrangère, il est nécessaire d'intervenir à l'échelle des quartiers. Ce constat vaut également pour la politique des agglomérations de la Confédération, car une meilleure intégration sociale dans les zones d'habitation a des incidences positives directes sur la qualité de la vie de l'ensemble de la population du quartier et a des effets positifs indirects sur l'évolution globale d'une agglomération (cf. le chapitre 4.2.1). Cette interface thématique doit continuer d'être prise en compte dans le cadre du programme «Projets urbains», mais ne doit pas être considérée comme un point prioritaire de la suite de la politique des agglomérations de la Confédération.

4.4 Bases d'évaluation (IV)

Concernant la suite de la politique des agglomérations de la Confédération, il s'agira de rester ouvert à d'autres champs d'action (symbolisé par les points d'interrogation de la figure 9). Sachant qu'une prise en compte systématique des besoins des agglomérations dans les politiques fédérales ne peut se faire que par étapes, ceci pour diverses raisons (cf. EBP 2010: 28), l'élargissement de la politique à de nouvelles thématiques se limitera à quelques nouveaux champs d'action. A cet égard, les conditions décrites ci-après, nécessaires, mais pas suffisantes, pour sélectionner de nouveaux champs d'action thématiques devront être toutes satisfaites.

4.4.1 Objectifs à long terme

La condition la plus importante est qu'un nouveau champ d'action thématique apporte une contribution à la réalisation des objectifs à long terme de la politique des agglomérations tels que définis dans le rapport de 2001: en garantissant l'attractivité économique et une qualité de la vie élevée, en maintenant un réseau polycentrique des villes et agglomérations, et en limitant l'extension territoriale

des zones urbaines, le nouveau champ d'action doit contribuer au développement durable de l'espace urbain en Suisse.

4.4.2 Rapport à l'espace

Pour qu'un thème puisse être traité dans le cadre de la politique des agglomérations, il doit présenter un rapport avec la dimension territoriale. Cela signifie que sa mise en œuvre doit être abordée différemment selon l'espace considéré. En rapport avec la politique des agglomérations, cela signifie qu'un champ d'action thématique traite des problèmes propres aux agglomérations qui se distinguent des problèmes de l'espace rural. De même, il peut exister des différences entre les diverses agglomérations sur le plan de la mise en œuvre. Une politique nationale ne suffit donc pas, il faut des approches différenciées en fonction du territoire («place-based policy»), étant entendu que la politique des agglomérations s'occupe de l'espace urbain. Les besoins de l'espace urbain doivent être soigneusement analysés à cet égard.

4.4.3 Compétence fédérale

La Confédération ne peut intervenir concrètement que dans les domaines pour lesquelles elle est compétente. Lorsque les compétences sont du niveau cantonal ou communal, elle peut apporter son aide informelle pour créer un réseau d'acteurs et coordonner les processus. Si les compétences relatives à un domaine thématique relèvent de plusieurs offices fédéraux ou de la Confédération et des cantons, il convient de procéder de façon coordonnée.

4.4.4 Intérêt national

Une condition préalable à un nouveau champ d'action thématique est qu'il soit d'intérêt national. La Confédération ne doit s'investir que dans les domaines qui sont pertinents d'un point de vue national. Pour ce faire, elle s'appuie sur les principes du développement durable.

4.4.5 Besoins urbains

Pour pouvoir mettre en place une politique des agglomérations pertinente, la Confédération et ses partenaires ont besoin d'informations relatives aux besoins des espaces urbains. A cet égard, des clarifications auprès des agglomérations, cantons, villes et communes ainsi que d'éventuelles études peuvent apporter des renseignements supplémentaires.

4.5 Domaines transversaux (V)

Outre les champs thématiques clairs tels que décrits plus haut, il s'agit de tenir compte de nombreux domaines transversaux dans la politique des agglomérations. Ceux-ci ne doivent pas obligatoirement être thématisés pour tous les projets de mise en œuvre, mais leur pertinence devrait être étudiée.

4.5.1 Gouvernance

Au niveau de la mise en place des structures de gouvernance appropriées, beaucoup de choses ont déjà pu être réalisées depuis le début de la politique des agglomérations. En particulier la mise en place de la CTA doit être considérée comme un succès, et peut servir aussi au-delà de son domaine thématique de modèle de collaboration sur plusieurs niveaux institutionnels. La collaboration au sein des agglomérations a également réalisé des progrès notables ces dernières années. Il s'agit désormais de consolider et d'optimiser la collaboration horizontale et verticale. Les recommandations de l'évaluation et le besoin d'agir qui en découle pour la politique des agglomérations de la Confédération (cf. le chapitre 3.2) servent de base. Concernant la Confédération, une attention particulière doit être portée à la coordination des instruments et politiques à incidence territoriale, ceci

afin d'assurer un maximum de cohérence. Pour les espaces métropolitains, réseaux de villes et les secteurs stratégiques d'agglomération, des structures de gouvernance appropriées doivent être trouvées et consolidées. La Confédération doit en outre contribuer à consolider et à renforcer davantage la collaboration mise en place ces dernières années dans les agglomérations. A l'échelle des agglomérations, l'amélioration de la coordination des politiques sectorielles doit se poursuivre. Ce faisant, la Confédération peut recourir aux enseignements tirés des projets-modèles. Une attention accrue doit être portée à la collaboration entre acteurs étatiques et acteurs privés, ainsi qu'à la prise en compte active de la population dans le cadre de processus décisionnels.

4.5.2 International

La politique suisse des agglomérations doit être développée en coordination avec les politiques de développement urbain au niveau européen. Le développement de la Suisse est étroitement lié à celui de l'UE. En particulier pour les agglomérations transfrontalières et pour les espaces métropolitains, une analyse des champs d'action par-delà les frontières nationales est indispensable. La coordination avec la politique du développement urbain et la politique régionale de l'UE doit être garantie.

L'intégration de la Suisse dans le réseau international des villes et des transports reste une tâche importante de la politique des agglomérations. Des instruments existants tels que URBACT, INTERREG ou Audit Urbain doivent être davantage exploités pour remplir cette tâche. Les nouveaux instruments de coordination au niveau de l'UE, tel que la Stratégie Macrorégionale, doivent être intégrés. L'utilité pour les agglomérations d'instruments juridiques comme les Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) du Conseil de l'Europe ou les Groupements européens de coopération territoriale (GECT) de l'UE doit être étudiée.

4.5.3 Monitoring et contrôle de l'efficacité

Le développement de l'espace urbain et la mise en œuvre de la politique des agglomérations doivent être observés et régulièrement révisés. Avec le MUR, un instrument a déjà été mis en place qui permet d'analyser les évolutions dans le territoire en fonction des objectifs de la politique des agglomérations de la Confédération. On dispose d'une base supplémentaire avec le monitoring «Projet d'agglomération transport et urbanisation». Celui-ci doit être optimisé et élargi dans le cadre de la suite de la politique des agglomérations. En outre, il convient d'examiner dans quelle mesure un contrôle d'efficacité des projets d'agglomération et le cas échéant d'autres instruments de la politique des agglomérations de la Confédération peut et doit être entrepris.

4.5.4 Echange d'expériences

L'échange d'expériences entre partenaires des projets s'est avéré être un élément important de la politique des agglomérations qu'il convient de poursuivre et de développer. Les enseignements tirés de ces échanges doivent être exploités davantage et de manière systématique, et doivent être mis à disposition d'un groupe cible plus large.

4.5.5 Communication et sensibilisation

Pour la suite de la politique des agglomérations, l'ARE et le SECO pratiqueront une communication en partenariat : d'autres offices fédéraux doivent être intégrés suffisamment tôt par le biais de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT), un échange approfondi doit s'établir au travers d'entretiens bilatéraux et de projets communs. Les cantons, villes et communes doivent être intégrés en premier lieu par le biais de la CTA. Un concept de communication fait partie de la suite de la politique des agglomérations et doit garantir une information adaptée aux groupes cibles (cf. le chapitre 3.2.2).

Les résultats de l’évaluation montrent que la compréhension des problèmes propres aux agglomérations s’est approfondie tant chez les décideurs que dans la population. Pour les éléments nouveaux de la politique des agglomérations en particulier, tels que la différenciation par échelles et l’extension thématique, le travail de sensibilisation auprès des décideurs communaux et cantonaux ainsi que de la population demeure nécessaire. Au plan fédéral également, il convient de faire encore un effort pour mieux faire comprendre l’importance de la collaboration transsectorielle pour résoudre les problèmes spécifiques des agglomérations (cf. le 3.2.2).

Pour traiter certains sujets, des groupes de travail peuvent être constitués avec des représentantes et des représentants des cantons, des villes, des communes et des offices fédéraux.

4.5.6 Coordination entre la politique des agglomérations et les politiques des espaces ruraux

Les espaces urbains et ruraux ne peuvent pas être considérés séparément, mais sont étroitement liés à maints égards. En particulier les zones de transition (ceinture extérieure des agglomérations) présentent une forte interdépendance. Pour exploiter les synergies et éviter les contradictions, la politique des agglomérations doit être constamment coordonnée avec les politiques des espaces ruraux. L’ARE et le SECO estiment qu’il existe un potentiel d’optimisation en particulier au niveau de la coordination recherchée entre la politique des agglomérations et la NPR. Mais des gains de cohérence avec la politique des agglomérations de la Confédération sont également concevables pour les instruments de la politique agricole, de l’environnement ou du tourisme. Tant pour les projets et instruments de la politique des agglomérations que pour ceux de l’espace rural, il convient de veiller à améliorer la coordination et à encourager la coopération entre ville et campagne. Dans ce contexte, la collaboration s’avère nécessaire avec le réseau de la Confédération sur les espaces ruraux En revanche, le travail ne vise pas une politique de développement territorial couvrant l’ensemble du pays, dont les instruments seraient à la fois valables pour les espaces urbains et ruraux (cf. le chapitre 3.2.1 et l’annexe II).

La collaboration entre la politique des agglomérations et les politiques des espaces ruraux peut s’appuyer sur les résultats de l’étude de la CTA « Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural » (CTA 2009b), à laquelle ont participé la Confédération, les cantons, les villes et les communes, ainsi que d’autres acteurs intéressés. Les enseignements suivants peuvent être tirés :

- Le partenariat entre ville et campagne, au sein duquel chacun a le même poids, doit être renforcé.
- Préalable à ce partenariat, une stratégie claire doit être développée pour l’espace rural.

L’intégration de l’espace rural au sein d’une collaboration tripartite doit être poursuivie de manière adéquate.

4.6 Instruments (VI)

Les instruments existants de la politique des agglomérations de la Confédération ont été évalués. Ils doivent être optimisés sur la base des recommandations de l’évaluation (cf. le chapitre 3.2). Pour atteindre les nouveaux objectifs à court et à moyen terme dans les divers champs d’action, on étudiera les modifications qui sont nécessaires dans l’instrumentaire existant et la question de savoir si de nouveaux instruments doivent être utilisés.

4.6.1 Projets-modèles

L’instrument « projet-modèle » s’est avéré être un instrument ouvert et flexible. Dans le cadre de la suite de la politique des agglomérations, les expériences acquises au travers des projets-modèles en cours doivent être valorisées pour un groupe cible plus large. Dans le même temps, on étudiera dans

quels champs d'action le recours à de nouveaux projets-modèles est utile. Les nouveaux projets-modèles doivent être axés davantage sur les objectifs et être accompagnés et exploités de manière encore plus systématiquement (cf. le chapitre 3.2.2). Avec les projets-modèles, il doit être possible de traiter rapidement, de manière flexible et exploratoire des problématiques nouvelles. Une structure de financement à long terme des projets-modèles doit être assurée.

4.6.2 Projets d'agglomération

Les projets d'agglomération se poursuivent, seront progressivement améliorés sur le plan de la qualité et seront axés de façon systématique sur l'objectif à long terme d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Dans ce contexte, il convient de prendre les égards qui s'imposent avec l'instrument « plan directeur ». Etant donné que le financement du trafic d'agglomération n'est pas garanti à long terme – la durée de vie du fonds d'infrastructure est limitée – des alternatives doivent être examinées. Si l'on veut que les projets d'agglomération apportent une contribution accrue au champ d'action du développement des espaces non bâtis, il faudra également trouver de nouveaux instruments de financement pour leur mise en œuvre (cf. le chapitre 3.2.2.).

4.6.3 Programme "Projets urbains"

La première phase pilote du programme interdépartemental «Projets urbains – Intégration sociale dans les zones d'habitation» sera achevé en 2011. Les cinq offices fédéraux impliqués ont décidé en décembre 2010 d'effectuer une deuxième phase pilote 2012-2015. On étudie en outre la question de savoir si un ancrage légal dans le cadre de la législation sur l'intégration peut assurer à long terme un engagement de la Confédération dans ce domaine.

4.6.4 Autres instruments

Pour garantir la mise en œuvre des domaines thématiques, il convient d'étudier le recours à d'autres instruments selon les besoins.

5 Suite de la procédure

Entre 2011 et 2014, les éléments du développement esquissés dans les chapitres précédents doivent être concrétisés en étroite collaboration avec les offices fédéraux et la CTA, et des mesures correspondantes doivent en découler. Du point de vue du contenu, trois priorités occuperont le premier plan entre 2011 et 2014:

Premièrement, les domaines existants de la politique des agglomérations de la Confédération doivent être consolidés et optimisés le cas échéant.

Pour les agglomérations, la poursuite ininterrompue de la mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération revêt une grande importance. Les domaines existants doivent être consolidés et optimisés le cas échéant. Les recommandations émises dans l'évaluation (cf. le chapitre 3.2) et les conclusions qui en ont été tirées (cf. l'annexe II) constituent une base essentielle à cet égard. L'accent doit porter sur les travaux dans les champs d'action thématiques «transport et urbanisation» et «intégration dans les zones d'habitation». D'autres travaux de consolidation et d'optimisation doivent être effectués dans les domaines transversaux «gouvernance», «international», «monitoring et contrôle d'efficacité» et «coordination avec les espaces ruraux».

Deuxièmement, il est prévu de compléter la politique des agglomérations de la Confédération par les champs d'action thématiques «développement des espaces non bâtis» et «compétitivité au sens général» ainsi que par l'échelle des «espaces métropolitains».

Par le biais du projet interdépartemental «Développement des espaces suburbains non bâtis», on déterminera d'ici la fin de 2012 quelles sont les exigences imposées aux espaces non bâtis. En s'appuyant sur ces constats, le développement des espaces non bâtis sera intégré sous une forme appropriée dans la politique des agglomérations de la Confédération. Il convient notamment d'examiner l'instrument des parcs d'agglomérations.

En se basant sur les recommandations et les constats de la CTA (CTA, 2010), il sera examiné, sous la conduite du SECO, dans quelle mesure la thématique de la compétitivité économique des agglomérations peut être approfondie et comment la politique des agglomérations peut être mieux coordonnée avec la Nouvelle politique régionale. Le thème de la compétitivité au sens général sera traité par l'ARE et le SECO en concertation avec d'autres services fédéraux et les acteurs concernés.

Sur la base du rapport de la CTA (2010), qui a développé des approches pour une politique métropolitaine suisse, on concrétisera le rôle que la Confédération pourra jouer à l'échelle des espaces métropolitains. A cette échelle, une priorité thématique est à instaurer dans le champ d'action «compétitivité au sens général». Il conviendra en particulier d'examiner plus précisément comment la Confédération peut donner des impulsions efficaces dans ces espaces et contribuer à l'amélioration de la compétitivité internationale.

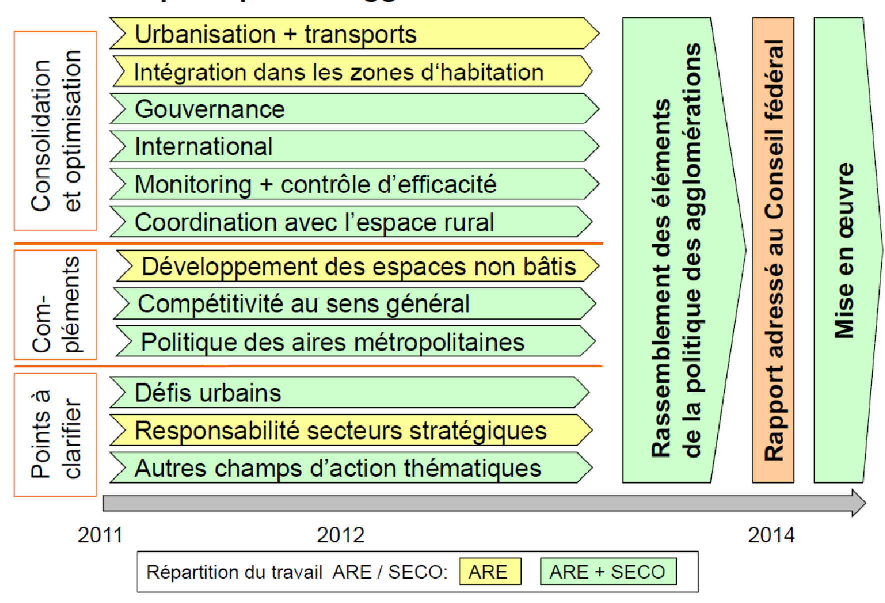
Troisièmement, on examinera si, et le cas échéant dans quelle mesure, des champs d'action supplémentaires peuvent être développés et quel rôle l'échelle des secteurs stratégiques d'agglomération pourrait être appelée à jouer dans la politique des agglomérations de la Confédération.

Pour atteindre les objectifs à long terme de la politique des agglomérations de la Confédération et satisfaire les besoins des agglomérations, diverses informations sont nécessaires:

- On déterminera quels sont les nouveaux défis qui se poseront aux villes et aux agglomérations et où il est nécessaire que la Confédération intervienne.
- On examinera si et dans quelle mesure des champs d'action thématiques supplémentaires doivent et peuvent être intégrés dans la politique des agglomérations.
- On examinera quel rôle la Confédération doit assumer à l'échelle des secteurs d'importance particulière pour l'ensemble de l'agglomération du point de vue spatial et social. Dans ce contexte, le principe de subsidiarité doit être respecté.

Outre ces priorités liées au contenu, le cadre de la politique des agglomérations contient également des tâches importantes (mandat du Conseil fédéral, coordination avec les acteurs, cadre légal, projet de territoire, Agglosuisse, examen des objectifs, cf. le chapitre 4.1). Ce travail vise à garantir que les divers modules puissent être réunis en une nouvelle stratégie globale d'ici la fin de 2014. La suite de la politique des agglomérations sera en outre accompagnée par une stratégie de communication active. La figure 10 résume de façon sommaire la procédure prévue:

Figure 10: Procédure prévue 2011 - 2014



Graphique: ARE et SECO.

6 Références

6.1 Bibliographie

Commission européenne, 2010: World and European Sustainable Cities: Insights from EU research.Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, 2004: Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations.

Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, 2006: Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonales.

Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, 2007: La voie vers une politique des agglomérations globale: possibilités et limites de la politique des agglomérations cantonale.

Conférence tripartite sur les agglomérations, CTA 2009a : Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers.

Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, 2009b: Coordination entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural.

Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, 2010: Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse: pistes pour une politique métropolitaine suisse.

Conseil fédéral, 1996: Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse. Ecoplan, Ernst Basler und Partner et Transitec, 2008: Monitoring und Controlling des Gesamtverkehrs in Agglomerationen.

Ernst Basler und Partner, Infras et CEAT, 2010: Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002 – 2009: Schlussbericht.

Office fédéral de l'aménagement du territoire OFAT, 1996: Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse.

Office fédéral de l'aménagement du territoire OFAT et Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, 1996: Rapport sur les villes-centres.

Office fédéral du développement territorial ARE, 2004: Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'examen. Manuel d'utilisation.

Office fédéral du développement territorial ARE, 2005: Thème A5: Trafic d'agglomération. Monitoring de l'espace urbain suisse.

Office fédéral du développement territorial ARE, 2007a: Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération.

Office fédéral du développement territorial ARE, 2007b: Evolution socio-démographique. Forum 2/2007.

Office fédéral du développement territorial ARE, 2009a: Monitoring de l'espace urbain suisse: Analyses des villes et agglomérations.

Office fédéral du développement territorial ARE, 2009b: Monitoring des projets d'agglomération transports et urbanisation, Version 0/2008: Indicateurs comparatifs selon agglomérations.

Office fédéral du développement territorial ARE, 2010a: Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2e génération.

Office fédéral du développement territorial ARE, 2010b: Politique des agglomérations de la Confédération: projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations.

Office fédéral du développement territorial ARE et Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, 2001: Politique des agglomérations de la Confédération.

Office fédéral du développement territorial ARE et Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, 2006: Politique des agglomérations de la Confédération: rapport intermédiaire 2006.

Office fédéral des migrations ODM, 2007: Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'intégration. Rapport sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents.

Office fédéral de la statistique, 1997: Recensement fédéral de la population 1990: la structure du territoire suisse.

Office fédéral de la statistique, 2008a: StatEspace. Newsletter3/2008.

Office fédéral de la statistique OFS, 2008b: Recensement fédéral des entreprises.

Office fédéral de la statistique, 2010a: Agglomérations: vers une nouvelle définition. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/pro/01.html

Office fédéral de la statistique, 2010b: Agglomérations et aires métropolitaines. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html

Rérat, Patrick, Etienne Piguet, Ola Söderström und Roger Besson (2008): „Back to the city?", Étude de l'évolution démographique.

6.2 Liste des figures

6.3 Liste des abréviations

ACS = Association des communes suisses

AFF = Administration fédérale des finances

ARE = Office fédéral du développement territorial

CdC = Conférence des gouvernements cantonaux

CEAT = Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

CFC = Caisse fédérale de compensation

CFM = Commission fédérale pour les questions de migration

COT = Conférence pour l'organisation du territoire

Cst. = Constitution fédérale

CTA = Conférence tripartite sur les agglomérations

CTA = Conférence tripartite sur les agglomérations

DDIP = Direction du droit international public

DDPS = Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

DFAE = Département fédéral des affaires étrangères

EBP = Ernst Basler und Partner

ERFA = échange d'expériences

GEC = Groupements eurorégionaux de coopération

GECT = Groupement européen de coopération territoriale

LAT = Loi sur l'aménagement du territoire

LFInfr = Loi sur le fonds d'infrastructure

MUR = Monitoring de l'espace urbain suisse

NPR = Nouvelle politique régionale

OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques

ODM = Office fédéral des migrations

OFAG = Office fédéral de l’agriculture

OFAS = Office fédéral des assurances sociales

OFAT = Office fédéral de l’aménagement du territoire (jusqu’en 2000)

OFC = Office fédéral de la culture

OFEN = Office fédéral de l’énergie

OFEV = Office fédéral de l’environnement

OFJ = Office fédéral de la justice

OFL = Office fédéral du logement

OFROU = Office fédéral des routes

OFS = Office fédéral de la statistique

OFSP = Office fédéral de la santé publique

OFSPO = Office fédéral des sports

OFT = Office fédéral des transports

RPT = réforme de la péréquation financière

SECO = Secrétariat d’Etat à l’économie

SG-DFI = Secrétariat général du Département fédéral de l’intérieur

SLR = Service de lutte contre le racisme

UA = Urban Audit

UE = Union européenne

UVS = Union des villes suisses

7 Annexes

7.1 Annexe I: Définition de l'espace urbain selon l'OFS

La définition déterminante pour la politique des agglomérations de la Confédération se rapporte au recensement fédéral de la population de 2000 et à la publication correspondante «La structure du territoire suisse» (OFS 2005: 148-149).

L'*espace urbain* correspond à la somme des agglomérations et des villes isolées.

Les *agglomérations*[8] sont définies par les conditions suivantes:

a) Les agglomérations sont des ensembles d'au minimum 20.000 habitants formés par la réunion de territoires de communes adjacentes.

b) Toute agglomération possède une zone centrale[9], qui est formée d'une commune-noyau[10] et, suivant le cas, d'autres communes qui doivent compter au moins 2000 emplois ou plus et dont le quotient du nombre de personnes travaillant sur leur territoire par celui des personnes actives occupées y résident doit être supérieur ou égal à 0,85. En outre, ces communes doivent soit former une zone bâtie continue avec la commune-noyau ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au minimum un sixième de leur population active occupée.

c) Une commune n'appartenant pas à la zone centrale sera rattachée à l'agglomération

- si au minimum un sixième de sa population active occupée résidante travaille dans la zone centrale et
- si au minimum trois des cinq conditions figurant ci-dessous sont remplies:
    1. Il doit exister un lien de continuité de la zone bâtie entre une telle commune et la commune-noyau de l'agglomération; en d'autres termes, il ne doit pas y avoir de zone non bâtie (terres agricoles ou forêts) dépassant 200 mètres.
    2. La densité combinée habitants/emplois par hectare de surface d'habitat et d'agriculture (sans les alpages) doit être supérieure à 10.
    3. La population doit s'être accrue de plus de 10 points par rapport à la moyenne nationale au cours des dix dernières années. (Ce critère n'est valable que pour les communes qui ne font pas encore partie d'une agglomération; pour les autres, il sera considéré comme acquis indépendamment du taux atteint).
    4. Au minimum un tiers de la population active occupée résidante doit travailler dans la zone centrale. Pour les communes jouxtant deux agglomérations, cette condition sera également remplie si 40 pour cent au moins de leur population active occupée résidante travaille dans les deux zones centrales, dont au minimum un sixième dans l'une et dans l'autre.
    5. La proportion de personnes résidantes travaillant dans le secteur primaire ne doit pas dépasser le double de la moyenne nationale. (Pour 1990, en raison du recul massif de 6,2% à 4,1% et en dérogation à cette disposition, la valeur limite a été fixée à 10,3%, c'est-à-dire que seul le recul net de 2,1 points a été pris en compte).

Les *villes isolées* sont les communes de plus de 10'000 habitants n'appartenant pas une agglomération.

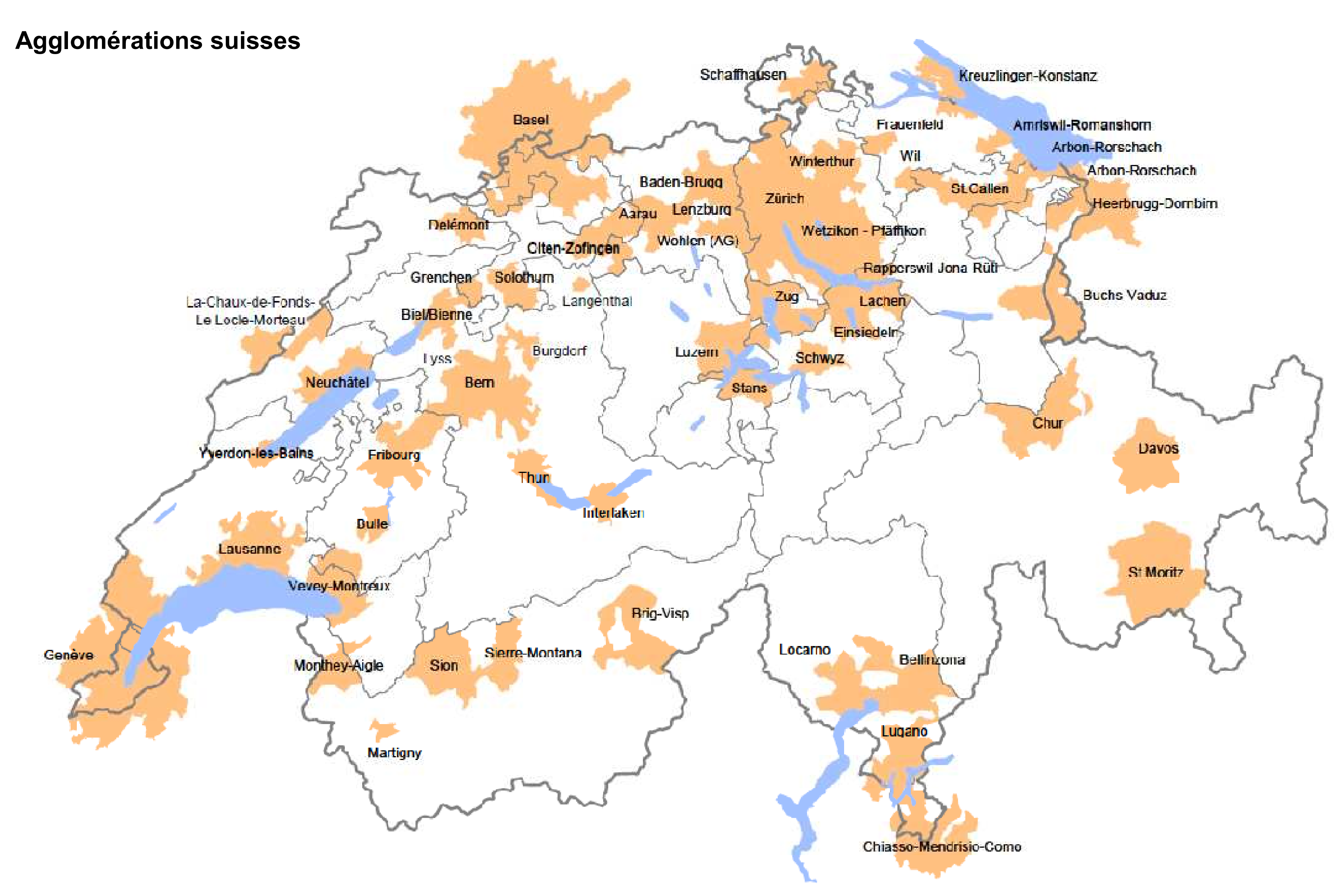
---

[8] La liste de toutes les agglomérations avec les chiffres de population en 1990 et en 2000 peut être consultée à l'adresse www.agglomeration.ch.

[9] La zone centrale et la zone centre sont utilisées de manière synonyme dans le rapport.

[10] La commune-noyau et la commune-centre sont utilisées de manière synonyme dans le rapport.

Agglomérations suisses



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo

© ARE

7.2 Annexe II: Position de l’ARE et du SECO par rapport aux recommandations de l’évaluation

Recommandations de l’évaluation pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération (EBP et al.: 100 – 104)	**Position ARE / SECO**
Conception de la politique des agglomérations de la Confédération	
Recommandation 1 La politique des agglomérations doit être conservée en tant que tâche tripartite, renforcée et développée en deux temps: à court terme par une adaptation de contenu pour les objectifs à moyen terme, un ancrage de la politique des agglomérations dans la loi, une institutionnalisation de la collaboration tripartite ainsi que des optimisations et des améliorations dans les diverses stratégies, à plus long terme par l’examen d’une extension thématique et l’intégration dans une politique de promotion de place économique couvrant tout le territoire ainsi que par la garantie d’une base de financement à long terme.	L’ARE et le SECO considèrent l’orientation générale de cette recommandation comme étant la bonne: - Dans la période 2011 – 2014, la politique actuelle des agglomérations doit être consolidée et optimisée dans la mesure nécessaire. Les objectifs à moyen terme de la politique des agglomérations seront réexaminés et adaptés selon les besoins. - Dans la période 2011 – 2014, des clarifications doivent être effectuées en vue d’intégrer des champs d’action thématiques supplémentaires dans la politique des agglomérations de la Confédération. Les champs d’action «compétitivité au sens général» et «développement des espaces non bâtis» semblent prioritaires, du point de vue actuel.
Objectifs, stratégies et thèmes de la politique des agglomérations de la Confédération	
Recommandation 2 Les objectifs à long terme de la politique des agglomérations doivent être précisés, les objectifs à moyen terme doivent être formulés plus clairement sur plan du contenu.	L’ARE et le SECO sont largement d’accord avec cette recommandation. Les objectifs à long terme doivent être conservés. Les objectifs à moyen terme doivent être adaptés et concrétisés dans la mesure nécessaire. En outre, les conditions cadres doivent être fixées et les priorités thématiques doivent être déterminées.
Recommandation 3	L’ARE et le SECO ne sont que partiellement d’accord avec cette

Recommandations de l'évaluation pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération (EBP et al.: 100 – 104)	**Position ARE / SECO**
La politique des agglomérations doit être focalisée sur les stratégies centrales de la coopération sectorielle, verticale et horizontale.	recommandation. La gouvernance dans le sens d'une amélioration des structures de collaboration sectorielles, verticales et horizontales doit rester un important thème transversal de la politique des agglomérations. Mais dans la suite de la politique des agglomérations de la Confédération, la stratégie doit s'orienter davantage sur des champs d'action thématiques. Les axes d'action «intégration dans le réseau des villes européennes» et «information, échange d'expériences et sensibilisation» doivent rester des éléments importants de la politique des agglomérations de la Confédération.
Recommandation 4 La politique des agglomérations doit être conçue de façon plus large sur le plan thématique au-delà du développement des transports et de l'urbanisation. Les thèmes de la compétitivité économique ainsi que de la qualité du paysage et des espaces non bâtis peuvent être renforcés à court terme avec les instruments existants. La pertinence pour les agglomérations d'autres points forts sectorielles doit être examinée.	L'ARE et le SECO considèrent que l'orientation de cette recommandation est la bonne. Dans le cadre de la suite de la politique des agglomérations de la Confédération, le thème de la compétitivité au sens général et au sens spécifiquement économique doit être renforcé dans les agglomérations et au niveau métropolitain. Le thème de la qualité du paysage et des espaces non bâtis sera intégré dans la politique des agglomérations par la mise en place du champ d'action thématique «développement des espaces non bâtis». D'autres priorités sectorielles pertinentes pour les agglomérations doivent être examinées et le cas échéant mises en place en collaboration avec les offices fédéraux concernés.
Organisation, ancrage et financement	
Recommandation 5 Un rôle plus actif du SECO doit contribuer au renforcement de la politique des agglomérations et à une politique du développement territorial plus cohérente.	L'ARE et le SECO sont d'accord avec cette recommandation. Cette recommandation doit être mise en œuvre par le biais du champ d'action thématique de la compétitivité au sens général et par les clarifications en vue d'une meilleure coordination de la politique des agglomérations avec la NPF.

Recommandations de l'évaluation pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération (EBP et al.: 100 – 104)	Position ARE / SECO
Recommandation 6 La politique des agglomérations doit être ancrée tant dans la loi sur l'aménagement du territoire que dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.	On examinera comment la politique des agglomérations pourra être ancrée dans le cadre de la deuxième révision partielle de la LAT dans le sous-chapitre consacré aux espaces fonctionnels.
Recommandation 7 La politique des agglomérations nécessite des ressources financières suffisantes. A court terme, le financement dans les délais des projets d'agglomération doit être garanti. A long terme, il convient d'établir un système de financement viable et reposant sur une approche tripartite.	L'ARE et le SECO sont d'accord avec cette recommandation. La recommandation à court terme sera satisfaite par le versement supplémentaire unique au fonds d'infrastructure. S'agissant des possibilités de financement à moyen et à long termes, l'ARE et le SECO élucideront les points correspondants dans le cadre du développement de la politique des agglomérations de la Confédération.
Politique de développement territorial de la Confédération	
Recommandation 8 Dans ses objectifs et dans ses stratégies, la politique des agglomérations doit s'axer sur les idées relatives au développement territorial futur de la Suisse. A long terme, il convient de viser à un rapprochement entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural de l'ARE ainsi que la politique régionale de la Confédération pour former une politique fédérale globale de développement territorial.	L'ARE et le SECO estiment que l'orientation de cette recommandation n'est que partiellement la bonne. On n'aspire pas à une politique fédérale globale de développement territorial de la Confédération. En revanche, la coordination entre la politique des agglomérations, les politiques pour les espaces ruraux et la NPR doit être améliorée et les instruments doivent être coordonnés les uns avec les autres. Ces politiques doivent en outre s'orienter toutes sur le projet de territoire suisse.
Stratégies et instruments de coopération sectorielle	
Recommandation 9	Indépendamment de l'ancrage transsectoriel dans la loi, qui est jugé insuffisant pour atteindre le but recherché, l'ARE et le SECO sont d'accord

Recommandations de l'évaluation pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération (EBP et al.: 100 – 104)	Position ARE / SECO
La collaboration transsectorielle doit être améliorée à divers niveaux: par un ancrage transsectoriel dans la loi ainsi qu'en précisant le principe, en intensifiant la collaboration entre les offices fédéraux et en renforçant la présence des politiques sectorielles dans les agglomérations.	avec cette recommandation. L'intensification de la collaboration transsectorielle au niveau fédéral doit se faire de façon pragmatique (pas à pas), surtout au niveau des projets et des programmes.
Collaboration verticale	
Recommandation 10 La collaboration verticale doit être approfondie par une institutionnalisation de la collaboration ainsi que par un accompagnement tripartite renforcé dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations.	L'ARE et le SECO sont d'accord avec cette recommandation.
Collaboration horizontale	
Recommandation 11 La Confédération doit soutenir les agglomérations dans l'approfondissement de leur collaboration horizontale.	Dans la suite de la politique des agglomérations, l'ARE et le SECO souhaitent contribuer à continuer à stabiliser et à renforcer les structures toujours fragiles de la collaboration horizontale au niveau des agglomérations.
Recommandation 12 La collaboration horizontale dans les réseaux d'agglomérations et les espaces métropolitains doit être davantage poussée dans le cadre de la politique des agglomérations.	L'ARE et le SECO sont d'accord avec cette recommandation. Une plus grande prise en considération des espaces métropolitains et des réseaux d'agglomérations à l'intérieur de la politique des agglomérations est recherchée dans la suite de la politique des agglomérations.
Projets d'agglomération	

Recommandations de l'évaluation pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération (EBP et al.: 100 – 104)	Position ARE / SECO
Recommandation 13 Les projets d'agglomération existants doivent être améliorés sur le plan qualitatif et être progressivement développés. Complétés par le développement du paysage et des espaces non bâtis, ils doivent rester limités au développement territorial et être étroitement liés aux stratégies cantonales relatives au développement territorial.	L'ARE et le SECO considèrent que l'amélioration qualitative progressive du projet d'agglomération «transport et urbanisation» est importante. Une extension des projets d'agglomération sur le plan du contenu est jugée impossible à réaliser à court terme dans les conditions cadres actuelles. Une extension de l'instrument par l'intégration du développement du paysage et des espaces non bâtis ne peut avoir lieu que si un autre instrument de financement est trouvé en sus du fonds d'infrastructure. Un élargissement à d'autres thèmes sur le plan du contenu n'est pas imposé, mais est laissé à la libre appréciation des agglomérations.
Projets modèles	
Recommandation 14 Les projets-modèles doivent être poursuivis en tant que instrument ouvert et flexible. Il est nécessaire de réorienter et de limiter les problématiques traitées ainsi que d'exploiter de façon renforcée les expériences.	L'ARE et le SECO sont d'accord avec cette recommandation. Dans le cadre de la suite de la politique des agglomérations, les expériences des projets-modèles réalisés jusqu'ici doivent être valorisées pour un public plus large. Dans le même temps, on examinera pour quelles problématiques, à quel moment et avec quelle méthodologie il convient de lancer une nouvelle ronde de projets-modèles à la thématique clairement focalisée.
International	
Recommandation 15 La Confédération doit étendre la dimension internationale de la politique des agglomérations en intensifiant sa fonction d'intermédiaire vis-à-vis des instruments programmes et démarches existants.	L'ARE et le SECO considèrent que l'orientation de cette recommandation est la bonne, mais en tant que minimum absolu. D'autres fonctions de la Confédération dans le domaine «international» sont concevables pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération, par exemple, la Confédération peut assumer un rôle de donneur d'impulsions par ex. pour les

Recommandations de l’évaluation pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération (EBP et al.: 100 – 104)	Position ARE / SECO
	agglomérations trinationales, les réseaux de villes, la politique métropolitaine). Dans le cadre de la suite de la politique des agglomérations, il convient d’examiner et de concrétiser la contribution possible et souhaitable de la Confédération à la dimension internationale de la politique des agglomérations.
Information / Sensibilisation / Echange d’expériences	
Recommandation 16 Les canaux d’information existants de la Confédération doivent être conservés et développés en fonction des besoins. Une plus grande implication du public doit être encouragée, principalement au niveau des agglomérations. L’échange d’expériences doit être conservé, mais davantage formalisé.	L’ARE et le SECO considèrent que l’information et la communication ciblées sont un élément important de la politique des agglomérations et constatent un besoin d’agir sur les points suivants: - Plus grande formalisation des échanges d’expériences (exploitation, valorisation et systématisation des résultats) - Concept de communication pour le développement de la politique des agglomérations (présentation uniforme vers l’extérieur) - Trouver des moyens de permettre aux acteurs non directement participants de mieux profiter des prestations de la politique des agglomérations de la Confédération.